



CADERNOS

da Escola Paulista de Contas
Públicas do TCESP



ISSN 2595-2412 | Edição nº 14 - 2025

EDIÇÃO Nº 14

Igualdade de gênero:
evolução e desafios

**Representatividade feminina
nos Tribunais de Contas:**
números, fatores e a iniciativa paulista

**Gestão por resultados no setor
público:** a experiência da Secretaria
de Planejamento e Gestão do Estado
do Rio de Janeiro (AvançarRJ)

Diálogo Competitivo:
uma análise multifatorial

**O papel do setor público
no fomento à igualdade de
gênero e a contribuição dos
Tribunais de Contas**

**Tribunais de Contas e
planejamento estatal:**
uma concepção do controle de
legitimidade para o fortalecimento
de políticas públicas

**Environmental, Social and
Governance (ESG) no Setor
Público:** a Lei Anticorrupção
como prática de governança

**Considerações sobre o cumprimento das normas de segurança
e de medicina do trabalho nos contratos administrativos com
regime de dedicação exclusiva de mão de obra**

**Orçamento, governança e
(des)igualdade de gênero no
noroeste paulista:** análise das
regiões de Araçatuba, Barretos e
São José do Rio Preto

**Quando a lei não chega à
periferia:** avaliação legislativa
retrospectiva do transporte
público em Mococa-SP

Accountability: uma proposta
de auditoria para induzir a
cultura de planejamento



CADERNOS

da Escola Paulista de Contas
Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 14 - 2025

COMPOSIÇÃO TCESP

Conselheiro Presidente

Antonio Roque Citadini

Conselheira Vice-Presidente

Cristiana de Castro Moraes

Conselheiro Corregedor

Dimas Ramalho

Conselheiros

Renato Martins Costa

Sidney Estanislau Beraldo

Marco Aurélio Bertaiolli

Maxwell Borges de Moura Vieira

Auditores

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Samy Wurman

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Silvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

Procuradores do Ministério Público de Contas

Leticia Formoso D. Matuck Feres - Procuradora Geral

Thiago Pinheiro Lima

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Elida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Rafael Antonio Baldo

Rafael Neubern Demarchi Costa

Renata Constante Cestari

Secretário-Diretor Geral

Germano Fraga Lima

EQUIPE EDITORIAL

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Elaboração

Juliana Lins Piques

Patrick Raffael Comparoni

Riger Lanza Galvão

Vinícius Chinellato De Moura E Silva

Avaliadores

Ana Carolina Kajimoto

Caio Cezar Gonçalves da Silva

Fabício Carvalho Macieira

Fernando Deodato Domingos

Gabriel de Assis Rangel Crespo

Giovana Bevilacqua Frota

Guilherme Jardim Jurksaitis

Helena Domingues Granado Queiroz

José Edil Guimarães Medeiros

José Orcélio do Nascimento

José Paulo Nardone

Layon Duarte Costa

Leandro Dall'Olio

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Manuela Prado Leitão

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Maria Alice Pinheiro Nogueira Gomes

Nayara Macedo Albrecht

Paulo de Tarso Silva Carvalho

Rafael Hamze Issa

Rayane Vieira Rodrigues

Roberta Ramos Ciabatari

Rosano Pierre Maieto

Silvia M. A. Guedes Gallardo

Tatiana Antonelli

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Rebeca Leoncio de Carvalho

Mariana Massae Kazama (DCS)

Edição nº 14.

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas "Presidente Washington Luís" do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

ISSN: 2595-2412

C122

Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP [recurso eletrônico] / Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP. – v. 1, n. 1 (2017) - . – São Paulo : Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017- .

Semestral.

Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/archive>

ISSN 2595-2412

1. Direito – Periódico. 2. Políticas Públicas. 3. Administração Pública. 4. São Paulo. 5. Controle de Gastos Públicos. 6. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. I. Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP.

CDU 34(05)

SUMÁRIO

- 6** Editorial
- 7** Artigos
- 7 Igualdade de gênero: evolução e desafios | *Renata Helena Redígolo*
- 25 O papel do setor público no fomento à igualdade de gênero e a contribuição dos Tribunais de Contas | *Ana Amélia Caldas Saad de Oliveira*
- 40 Orçamento, governança e (des)igualdade de gênero no noroeste paulista: análise das regiões de Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto | *Lorhan Henrique Costa, Raíssa Moreira Lima Mendes e Rodrigo Krügger*
- 65 Representatividade feminina nos Tribunais de Contas: números, fatores e a iniciativa paulista | *Karen Oliveira Bonfim e Lucas Aluísio Scatimburgo Pedroso*
- 93 Tribunais de Contas e planejamento estatal: uma concepção do controle de legitimidade para o fortalecimento de políticas públicas | *Renato Ramalho e Élide Graziane Pinto*
- 121 Quando a lei não chega à periferia: avaliação legislativa retrospectiva do transporte público em Mococa-SP | *Rosa Carolina Negrini da Costa*
- 137 Gestão por resultados no setor público: a experiência da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (AvançaRJ) | *Miguel Fernandes Machado*
- 162 Environmental, Social and Governance (ESG) no setor público: a Lei Anticorrupção como prática de governança | *Luiz Renato Arietti Nais, Marcelo Sasso Gonzalez e Pedro Berto*
- 177 Accountability: uma proposta de auditoria para induzir a cultura de planejamento | *Marcos Wilker Marinho de Moraes*
- 201 Diálogo competitivo: uma análise multifatorial | *Andréa Lúcia de Araújo Cavalcanti Ormond*
- 222 Considerações sobre o cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho nos contratos administrativos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra | *Armando Mauricio Varella Neto*
- 240** Como Publicar Artigos na Revista Cadernos
- 243** Endereços do TCESP



Estimada Leitora, Estimado Leitor,

Em sua 14ª edição, é a primeira vez que a revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, apresenta artigos com enfoque em igualdade de gênero. Os trabalhos sobre o tema atenderam chamamento realizado em função da Nota Recomendatória Atricon nº 4/2022, que recomenda aos Tribunais de Contas do Brasil medidas para promoção da igualdade de gênero.

A equipe editorial da revista estimula que autores passem a reconhecer a relação entre igualdade de gênero e a administração pública como assunto de interesse permanente deste periódico, passando a integrar os temas compatíveis com a atividade finalística do TCESP.

Esta edição, também, traz versão adaptada dos trabalhos de graduação, mestrado e doutorado vencedores do Prêmio Álvaro Gomes da Rocha Azevedo 2024, concedido no II Concurso de Monografias do TCESP, o qual visou ao tema “controle de resultados na Administração Pública”.

Outros artigos submetidos durante os anos de 2024 e 2025 completam esta publicação, ampliando a diversidade temática da revista. Esses demais trabalhos tratam de ESG, controle interno e assuntos inerentes às licitações e contratações públicas.

Os avaliadores que colaboram em pares com a revista, nas avaliações duplo cego, são de grande importância para a equipe editorial aprimorar o periódico a cada edição e merecedores da nossa mais sincera gratidão. Nesta edição, registramos agradecimento especial ao Professor Marco Antonio Carvalho Teixeira, Coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV EAESP, que viabilizou que cada submissão recebida em 2025 pela revista fosse avaliada sempre por um docente ou pesquisador da Fundação Getúlio Vargas. A colaboração desse novo grupo de acadêmicos eleva a qualidade dos artigos publicados na revista Cadernos.

Nesta edição, a lista de avaliadores conta, ainda, com o nome dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que formaram a comissão julgadora do II Concurso de Monografias do TCESP e definiram os trabalhos premiados.

Boa leitura!

ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS





Igualdade de gênero: evolução e desafios

Renata Helena Redigolo

Pós-graduada em Administração Financeira, em Recursos Humanos e Marketing e em Administração Pública; Auditora de Controle Externo no TCESP
rredigolo@tce.sp.gov.br

RESUMO

Este artigo busca expor objetivamente como as mulheres brasileiras vivem na atualidade em suas relações sociais, trabalhistas e familiares, de acordo com dados de órgãos oficiais dedicados ao tema “igualdade de gênero”, nas esferas pública e privada, assim como a opinião de alguns estudiosos sobre o assunto. A desigualdade perante os homens cria barreiras que limitam sua representatividade no mercado de trabalho e na tomada de decisões comprometendo seu pleno desenvolvimento social e financeiro, diminuindo ou dificultando o acesso a direitos fundamentais. Atualmente há uma evolução por meio de iniciativas de organizações e de alterações nas leis vigentes. Há também diversas contestações quanto à justificativa do tratamento desigual pelo fato de que fisiologicamente os sexos se diferenciam. Tudo isso não significa que a solução do problema seja iminente. Mesmo com tantos mecanismos criados, notamos o crescimento dos casos de violência vitimando mulheres e, ainda, apesar de as mulheres representarem a maioria no campo acadêmico, sua renda não acompanha a evolução observada nos investimentos em educação. Percebe-se, pois, um longo caminho a ser percorrido para a construção de uma sociedade mais justa, em que homens e mulheres comunguem de direitos e obrigações iguais.

PALAVRAS-CHAVE: Igualdade de gênero; Representatividade; Limitações.

ABSTRACT

This article seeks to objectively expose how Brazilian women currently live in their social, work and family relationships, according to data from official bodies dedicated to the theme of “gender equality”, in the public and private spheres, as well as the opinion of some scholars on the subject. Inequality towards men creates barriers that limit women’s representativeness in the job market and in decision-making, compromising their full social and financial development, reducing or hindering access to fundamental rights. There is currently progress being made through initiatives by organizations and changes in current laws. There are also several objections regarding the justification for unequal treatment because the sexes are physiologically different. None of this means that a solution to the problem is imminent. Even with so many mechanisms in place, we have seen an increase in cases of violence against women, and even though women represent the majority in the academic field, their income has not kept pace with the growth observed in investments in education. Therefore, there is a long way to go to build a more just society, where men and women share equal rights and obligations.

KEYWORDS: Gender equality; Representativeness; Limitations.



INTRODUÇÃO

Desigualdade de gênero é um problema antigo. Desde o início da vida em grupo, os homens detinham o poder de mando no âmbito familiar. Aristóteles já dizia que a mulher deveria ser submissa ao homem e que essa submissão se dava pelos fatores naturais do gênero humano, não podendo modificar-se. “(...) Entre os sexos também, o macho é por natureza superior e a fêmea inferior; aquele que domina e esta é dominada.” (Aristóteles, 1985, p.25).

Esse modelo se transpôs ao longo dos anos, estendendo-se até a organização do convívio social, reforçando a exclusão da mulher da participação efetiva no trabalho e na tomada de decisões. Ao comportamento da mulher era dado todo tipo de restrição (imposta ou culturalmente aceita), diferentemente do que ocorria com os homens, que possuíam garantia da liberdade de escolhas. Para Rocha-Coutinho (1994), à mulher caberia o lugar da boa mãe, dedicada em tempo integral, responsável pelo cuidado da casa, dos filhos e do marido. Ao homem, cabia todo o espaço público da produção, das grandes decisões e do poder. Os únicos ofícios permitidos

para a mulher fora de casa eram a educação de crianças, a enfermagem e o serviço doméstico, porém, eram restritos e limitados àquelas de classe social baixa.

Pode-se afirmar que tal panorama prevaleceu quase intacto até meados do Século XX. Não que não houvesse o desejo (e iniciativas) de mudança. O enfraquecimento dos regimes absolutistas, iniciado por volta do Século XVIII, coincidiu com o início do levante feminista, inaugurado pela luta por direitos políticos e pelo trabalho remunerado, abrindo portas para a discussão quanto à igualdade entre os gêneros como modo de legitimar a democracia. Na França patriarcal, machista e sexista, o feminismo reivindicava a igualdade entre os sexos (Mill, 2006).

Na atualidade, as mulheres ganham voz nas redes sociais, mas a desigualdade persiste. Embora exista a tendência da atenção dos governos e da sociedade em reverter o tratamento disforme entre os gêneros, a submissão da mulher em relação ao homem é ainda fortemente notada. Os espaços políticos, por exemplo, continuam dominados por homens, que são maioria em representatividade e obtenção de renda, conforme dados apresentados no Capítulo 1 deste trabalho.

Analisando sob o aspecto familiar, numa estrutura de homem e mulher compartilhando o mesmo espaço íntimo, são poucos os companheiros que dividem, com justiça, as tarefas domésticas com as mulheres, o que as afeta de modo intenso, já que tendem a acumular tais atribuições com seu trabalho remunerado, o que as sobrecarrega de modo desproporcional, dificultando, ou até mesmo impedindo, sua evolução pessoal e profissional de maneira igualitária a do seu parceiro, como se observa no Capítulo 3 deste trabalho.

Estudos feministas sugerem que concepções estereotipadas acerca das habilidades das mulheres, considerando-as naturalmente aptas a determinadas atividades, tais como o cuidado com a casa e com os filhos, podem reforçar a desvalorização das mulheres no mercado de trabalho e sustentar barreiras invisíveis que dificultam seu acesso a cargos de maior prestígio e com maior remuneração dentro das organizações (Abramo, 2007).

Tendo em vista tais considerações introdutórias, cabe apresentar as principais pressuposições que orientaram a reflexão aqui exposta, quanto ao atual papel da mulher na sociedade brasileira.

1. REPRESENTATIVIDADE DA MULHER NO BRASIL

Pode-se dizer que os reflexos da luta pela igualdade de gênero no Brasil começaram a ser percebidos somente no Século XX, quando foi dado, legalmente e em território nacional¹, o

¹ Dados extraídos de matéria divulgada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte – TRE-RN. Acessado em 11/4/2025 - <https://www.tre-rn.jus.br/institucional/centro-de-memoria/os-80-anos-do-voto-de-saias-no-brasil-tre-rn>.

direito do voto às mulheres, embora viesse sendo defendido desde o Século XIX. Em 1880 foi promulgada a Lei Saraiva, modificando o sistema eleitoral brasileiro, apresentando, contudo, grande resistência ao estabelecimento da igualdade de classes e de gêneros no processo eleitoral, mesmo com inúmeras manifestações públicas de vários segmentos sociais e com a criação de associações reivindicando a equiparação de direitos entre todos os cidadãos.

O estado do Rio Grande do Norte foi o pioneiro a estabelecer o direito do voto às mulheres, editando a Lei Estadual nº 660, de 25 de outubro de 1927. Foi o primeiro caso de alistamento eleitoral feminino na América Latina. Em 1928 foi eleita a primeira prefeita na cidade de Lages, tomando posse em 1º de janeiro de 1929. Foi somente com o Código Eleitoral de 1932 que as mulheres conquistaram o direito de votar, desde que alfabetizadas. O direito universal ao voto veio apenas em 1934, com a promulgação da Constituição Federal.

Foi um passo importante devido ao fato de que o voto é um dos direitos que mais ilustram e sustentam a democracia e o exercício da cidadania. Contudo, vemos que foi um direito fundamental conquistado há menos de um século, levando à percepção de que a luta por igualdade está ainda em fase de maturação.

No campo político, a representatividade feminina é baixa. No Executivo, em 2024, 15% dos cargos de prefeitos municipais foram conquistados por mulheres, percentual que, apesar de mais que dobrar em 24 anos de eleições disputadas, mostra-se pouco expressivo (CNM, 2024).

As cadeiras da Câmara dos Deputados foram ocupadas por mulheres em cerca de 17% delas², mesmo com a população nacional majoritariamente feminina (Câmara dos Deputados, 2023), o que demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido. Ainda, o Brasil está na 133ª posição entre 186 países no que se refere à participação parlamentar das mulheres (Agência Brasil, 2024).

No Judiciário, segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – (2022), a presença feminina tem aumentado, porém persiste a sub-representação em tribunais superiores e em cargos de maior poder. Pesquisas mostram que houve um avanço na parcela de magistradas no país de 1988 (24,6%) para 2022 (40%). Na Justiça Estadual, as mulheres eram 38%, enquanto no Superior Tribunal de Justiça – STJ –, 23%. Hoje o percentual de magistradas em todo o Judiciário nacional é de 36,8%, enquanto na União Europeia tem-se 59,7% (Agência Brasil, 2024).

Aprofundando o estudo, no que tange ao mercado de trabalho em ambientes não estatais, que por vezes já possuem base profissional em que se observa igualdade em termos de gênero, continuamos vendo disparidades significativas, com mulheres recebendo, em média, salários

² Considerando a data das posses (1º de fevereiro de 2023).

22% menores que os dos homens, segundo o IBGE (2022). Em suas hierarquias gerenciais e cúpulas diretivas, tais empresas são comandadas quase que inteiramente por homens.

Tudo isso leva também a uma desigualdade econômica, que funciona, muitas vezes, como causa adicional (ou até mesmo central) para a subordinação e subvalorização das mulheres na sociedade.

Segundo Novellino (2004) a igualdade em seu viés distributivo de renda demanda o combate à “feminização da pobreza”, expressão da década de 1970³ que alude a um processo em que as carências implícitas no conceito de pobreza se tornam mais comuns ou intensas entre as mulheres e famílias por elas chefiadas a tornarem-se mais pobres do que homens ao longo do tempo ou que tenham sua esfera de direitos mais afetada em decorrência da queda nas condições econômicas de vida. Representa a ideia de que a mulher vem se tornando, ao longo do tempo, mais pobre que o homem.

Aqui se suscitam questões de ordem central: 1) Por que essa representação desigual ainda existe? 2) Por que isso deve ser considerado um problema?

Quanto à primeira questão, já adentrando a segunda, as mulheres não conseguem disputar espaços de poder (elegíveis ou não) por falhas estruturais de redistribuição e reconhecimento, que se mostram um problema a partir da ideia de que certos cargos são predominantemente ocupados por homens.

Falando ainda sobre o CNJ, foi editada a Resolução CNJ nº 525, de 27 setembro de 2023, estabelecendo parâmetros para acesso de mulheres às cortes de segundo grau para promoção da equidade de gênero nos tribunais que dispunham de menos de 40% de mulheres nesses cargos. A Resolução CNJ nº 540, de 18 de dezembro de 2023, reforçou o tema, acrescentando diretrizes para a participação igualitária também de raças e etnias.

Também a Resolução nº 15, de 23 de outubro de 2024, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP⁴, institui medidas para equalizar a participação feminina nos seus cargos de chefia e direção, atendendo recomendações da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon –⁵, para ampliação da participação das mulheres nos cargos de liderança no âmbito das atividades de controle externo.

³ O termo teve origem nos Estados Unidos e tornou-se popular em 1996 após publicação de um estudo com foco nos padrões de gênero ao acompanhar a evolução das taxas de pobreza daquele país.

⁴ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2015-2024.pdf>. Acesso em 12/02/2025.

⁵ A Atricon trouxe recomendações para a promoção da igualdade de gênero por meio da Nota Recomendatória nº 04, de 16 de novembro de 2022. Acesso em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Nota-Recomendatoria-no-04-2022-Igualdade-de-Genero.pdf>. Consultado em 10/1/2025.

O incremento da representação passaria pela reversão dessas falhas, entretanto não há uma perspectiva célere de resolução e parece inviável obtê-la sem a atuação feminina nos respectivos cargos e posições, o que cai em um círculo vicioso limitador da igualdade de gênero.

Essa ideia de desigualdade remete à forma mais complexa e persistente de distinção social em todo mundo. Como sociedade, todos somos prejudicados. Temos de arcar com o elevadíssimo custo humanitário, político, econômico e social de viver em um mundo caracterizado pela discriminação entre mulheres e homens, que provoca privação de direitos, origina preconceitos e propaga a violência.

2. A BUSCA PELA IGUALDADE FORMAL

A igualdade formal é o mais evidente direito fundamental, consagrado no art. 5º, I, da Constituição Federal de 1988, e remonta historicamente à origem do feminismo como ciência social, cujo primeiro movimento, tanto nos Estados Unidos e na Europa quanto no Brasil, buscava, principalmente, a igualdade das mulheres perante a lei (Freedman, 2002, p. 128). Com o passar do tempo, no entanto, o feminismo foi se tornando cada vez mais crítico dessa compreensão das mulheres (Borges, 2006).

Ainda na Constituição Federal, no seu artigo 226, naquilo que se refere à família, foi eliminada a figura do homem como “chefe da relação conjugal”, mais tarde abolida também do Novo Código Civil de 2002, rechaçando a posição de inferioridade e submissão da mulher frente ao homem, que fora expressa, por exemplo, no Código Civil de 1916.

Aprovada em 2006, a Lei Maria da Penha⁶ é considerada pelo Banco Mundial⁷ referência global no combate à violência contra a mulher no ambiente familiar e doméstico, conforme divulgado pelas Nações Unidas em 2016.

É importante destacar que muitas dessas inserções constitucionais e legais foram possíveis com a iniciativa de ações do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres – CNDM –⁸, que, desde sua criação em 1985, debate, com diversos setores da sociedade, os direitos a serem contemplados na Constituição e na legislação infraconstitucional, acompanhando os projetos

⁶ Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm.

⁷ Artigo publicado pela Organização das Nações Unidas em 2016.

⁸ Órgão sediado em Brasília, que já foi vinculado ao Ministério da Justiça, ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e atualmente faz parte do Ministério das Mulheres.

de lei em tramitação no Congresso Nacional e realizando diversas campanhas, entre as quais podemos citar o “Feminicídio Zero”⁹.

A partir dos anos 2000, muitas outras normas vêm sendo discutidas e resultando em diversas normas legais para a proteção e apoio às mulheres.

2.1 Incremento na legislação em vigor

Algumas outras iniciativas visam combater a desigualdade de gênero no Brasil, como é o caso da Lei Federal nº 14.611, de 3 de julho de 2023, que trata da igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens nas mesmas funções, trazendo alterações na CLT. Sua regulamentação ocorreu pelo Decreto nº 11.795, de 23 de novembro de 2023, assim como pela Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – nº 3.714, de 24 de novembro de 2023.

A Lei nº 14.612, também de 3 de julho de 2023, inclui o assédio moral, o assédio sexual e a discriminação entre as infrações ético-disciplinares no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. O objetivo da medida é garantir que o Estatuto da Advocacia, que rege as normas da profissão de advogado no Brasil, atue para prevenir e punir agressores.

Há um arcabouço legal que vem se estendendo pelos anos para proteção de mulheres vítimas de abusos e agressões, a exemplo das seguintes leis federais:

<p>Lei Federal nº 14.540, de 3 de abril de 2023</p>	<p>Institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal.</p>	<p>Tem o condão de prevenir e enfrentar a prática do assédio sexual e demais crimes contra a dignidade e todas as formas de violência sexual, além de capacitar agentes públicos, implementar e disseminar campanhas educativas.</p> <p>O texto prevê, adicionalmente, que qualquer pessoa que tiver conhecimento dos ilícitos discriminados na lei tem o dever legal de denunciar e de colaborar com os procedimentos administrativos internos e externos.</p>
--	---	---

⁹ A campanha do “Feminicídio Zero” de 2024 foi veiculada eletronicamente em <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/campanhas/2024/feminicidio-zero>.

<p>Lei Federal nº 14.541, de 3 de abril de 2023</p>	<p>Dispõe sobre a criação e o funcionamento ininterrupto de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.</p>	<p>Não havendo a delegacia especializada em um determinado município, a delegacia existente deverá dar prioridade ao atendimento à mulher vítima de violência, que deve ser feito por uma agente feminina especializada nessa abordagem. A lei prevê ainda assistência psicológica e jurídica a mulheres vítimas de violência.</p>
<p>Lei Federal nº 14.550, de 19 de abril de 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei.</p>	<p>A nova Lei confere maior efetividade à aplicação de medidas protetivas de urgência; também estabelece que a causa (motivação) dos atos de violência ou a condição do agressor não excluem a aplicação da lei, concedendo à palavra da vítima o seu devido valor.</p>
<p>Lei Federal nº 14.614, de 3 de julho de 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), para garantir às atletas gestantes ou puérperas, no âmbito da Bolsa-Atleta, o respeito à maternidade e aos direitos que as protegem.</p>	<p>Até 2023, atletas de alto rendimento beneficiadas pelo Bolsa Atleta não podiam manter o benefício caso engravidassem e precisassem de licença-maternidade, o que inviabilizava uma gravidez, frustrando sonhos de muitas delas.</p>

Tabela 1 - Exemplos de leis inspiradas na proteção de mulheres vítimas de abusos e agressões

Listam-se, a seguir, mais exemplos na legislação federal dedicada aos interesses das mulheres¹⁰:

- Lei nº 14.245, de 22 de novembro de 2021 - Altera o Código Penal, o Código de Processo Penal, e a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo (Lei Mariana Ferrer).
- Lei nº 14.232, de 28 de outubro de 2021 - Institui a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO).
- Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021 - Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher.

¹⁰ Dados resultantes de pesquisas ao acervo do Planalto Nacional, na plataforma gov.br. <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em 11/2/2025.

- Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021 - Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Código Penal; e altera o Código Penal, para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.
- Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021 - Altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher.
- Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021 - Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar.
- Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020 - Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, com orientação de fortalecimento da igualdade de direitos entre homens e mulheres (5.3.5), e o enfrentamento à violência contra a mulher (5.3.3).
- Lei nº 13.902, de 13 de novembro de 2019 - Dispõe sobre a política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras.
- Lei nº 13.871, de 17 de setembro de 2019 - Altera a Lei Maria da Penha, para dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados.
- Lei nº 13.715, de 24 de setembro de 2018 - Dispõe sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.
- Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2011 - Altera o Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências.
- Lei nº 11.804, de 5 de novembro de 2008 - Disciplina o direito a alimentos gravídicos e a forma como ele será exercido e dá outras providências.

- Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 - Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal (...).
- Lei nº 11.634, de 27 de dezembro de 2007 - Dispõe sobre o direito da gestante ao conhecimento e à vinculação à maternidade onde receberá assistência no âmbito do Sistema Único de Saúde.
- Lei nº 11.489, de 20 de junho de 2007 - Institui o dia 6 de dezembro como o Dia Nacional de Mobilização dos Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres.
- Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) - Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.
- Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003 - Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.
- Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003 - Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher.
- Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995 - Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências.
- Decreto nº 10.906, de 20 de dezembro de 2021 - Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (Revogado pelo Decreto nº 11.640, de 16 de agosto de 2023).
- Decreto nº 10.112, de 12 de novembro de 2019 - Altera o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida (Revogado pelo Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023).
- Decreto nº 9.586, de 27 de novembro de 2018 - Institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica.

- Decreto nº 7.393, de 15 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180.
- Decreto nº 6.690, de 11 de dezembro de 2008 - Institui o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante, estabelece os critérios de adesão ao programa, e dá outras providências.
- Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007 - Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
- Decreto nº 5.099, de 3 de junho de 2004 - Regulamenta a Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, e institui os serviços de referência sentinela.

O tema é vasto e representa uma barreira difícil de ser transpassada. Embora o arcabouço jurídico venha sendo ampliado ano a ano, a segurança das mulheres ainda requer atenção.

Dados divulgados pela Agência Brasil (2022), pertencente à Empresa Brasil de Comunicação¹¹, após pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, contratada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apontam que nove a cada dez agressões são testemunhadas, inclusive por crianças, o que demonstra a descrença dos agressores quanto à punição, que em março de 2025 eram compostos 86,7% por familiares, em especial cônjuges (cerca de 40% dos autores de violência). Entre os danos causados, destacam-se:

Insultos, humilhações ou xingamentos	31,40% das mulheres
Agressão física, esfaqueamento ou tiro	18,30% das mulheres
Ameaças com facas ou armas de fogo	6,40% das mulheres
Assédio no trabalho, transporte público e contatos físicos/beijos sem consentimento	44,80% das mulheres

Tabela 2 - Principais agressões sofridas por mulheres nos últimos 12 meses (referência março/2025).

Fonte: Instituto Datafolha. Pesquisa contratada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Publicado em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/mais-de-21-milhoes-de-brasileiras-sofreram-algum-tipo-de-violencia-nos-ultimos-12-meses-revela-pesquisa-do-forum-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acessado em 11/4/2025.

Segundo a pesquisa mencionada, cerca de 21,4 milhões de mulheres sofreram violência em 2024, sendo que apenas 14% das vítimas procuraram ajuda em Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

¹¹ Dados publicados em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-03/nove-em-cada-dez-agressoes-contramulher-foram-presenciadas-por-alguem#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20relat%C3%B3rio,j%C3%A1%20identificada%2C%20desde%202017%22>. Acessado em 11/4/2025.

O país ocupa posições preocupantes em rankings globais de violência doméstica e de abuso sexual, necessitando da implementação de políticas públicas não somente de prevenção e conscientização, como também de punição mais severa aos agressores.

3. O PARADOXO EDUCAÇÃO x RENDA

Se no mercado formal os homens levam vantagem, na educação o destaque é para as mulheres. Segundo dados da Agência Brasil de 2022, entre estudantes universitários, cerca de 60% são do sexo feminino, com maior ênfase para os cursos de graduação relacionados ao bem-estar, como estética corporal, psicologia, nutrição, por exemplo (91%).

Porém, dados do IBGE, também de 2022, indicam que apenas 39,3% dos cargos gerenciais são ocupados por mulheres, excetuando-se da posição de minoria as áreas da educação (69,4%) e saúde humana e serviços sociais (70%), áreas que envolvem cuidado, tarefa culturalmente atribuída à mulher (Fresneda, 2024).

A disparidade é observada não apenas no percentual dos cargos como também na remuneração. O rendimento das executivas femininas, segundo dados sobre estatística de gênero publicados em 2022 pelo IBGE, é de apenas 78,8% dos pagos para os homens.

“Elas concluem o ensino superior numa proporção maior do que os homens, então supostamente deveriam ter uma média salarial maior, mas quando você olha as áreas em que elas têm participação maior, são as áreas menos valorizadas” (Fresneda, 2024).

Há ainda a questão da dupla jornada, que fica nítida quando elas têm de se dividir entre os afazeres domésticos e o trabalho pago, em muitos casos obrigando-as a aceitar trabalhos com carga horária reduzida com maior ocorrência do que ocorre com homens. Os percentuais divulgados pelo IBGE¹² giram em torno de 28% de mulheres e 14% de homens nessa situação. Ainda, a carga horária semanal média de dedicação a atividades do lar chega a 21,3 horas para a mulher, ao passo que para o homem ficam em torno de 11,7 horas.

Enquanto a quantidade das mulheres com formação superior aumentou 5,2% na última década¹³, a presença delas no mercado de trabalho (cuja taxa de participação, que foi de 55,3% em 2016 e recuou, ligeiramente, para 55,1% no ano passado) mostra que a especialização profissional não foi suficiente para o incremento na ocupação de vagas.

¹² Dados de 2022, disponíveis em matéria veiculada pela Agência IBGE Notícias em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37621>, consultado em 11/4/2025.

¹³ Dados publicados pelo Instituto SEMESP, em comemoração ao Dia Internacional da Mulher de 2023, em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2023/03/levantamento-mulheres-ensino-superior-mercado-trabalho-2023-instituto-semesp.pdf>

O Ministério do Trabalho e Emprego diz que 2023, em linhas gerais, encerrou com as mulheres recebendo 19,4% a menos que os homens e lembra: apenas 32,6% das empresas têm políticas de incentivo à contratação de mulheres, com destaque para o estado de Rondônia, com 40,3% (IBGE Notícias, 2022).

Para um fiel alinhamento com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Agenda 2030, notadamente a melhoria da condição feminina, tanto por meio do emprego pleno e igualdade de remunerações às mulheres (ODS 8) quanto pela garantia da participação delas em papéis de liderança (ODS 5), há ainda um grande desafio. O estigma da desigualdade ainda está muito presente e representa um freio para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e equânime.

4. HOMENS E MULHERES SÃO DIFERENTES?

Para agravar o quadro da discriminação entre gêneros, há, de fato, diferenciações naturais ou biológicas entre homens e mulheres que muitas vezes provocam preconceitos, que surgem pela falta de um conhecimento de ciências naturais relativamente profundo, que, em geral, as pessoas não têm.

Homens são melhores em cálculos que mulheres, que, por sua vez, lidam melhor com as relações humanas e linguagem. Essas diferenças provavelmente estão relacionadas com a orientação das conexões entre os neurônios em diversas áreas do cérebro (Tabarrok, 2019).

Quanto ao desempenho físico, homens apresentam musculatura mais desenvolvida por apresentarem mais glóbulos vermelhos no sangue e produção de testosterona acima das mulheres, o que promove força física superior. Já as mulheres são mais flexíveis, devido à menor densidade dos tecidos, o que facilita a execução de movimentos que exijam mais precisão e amplitude. Não há indícios de distinções quanto às capacidades cognitivas e de treinabilidade em virtude do sexo (Fortes, 2016). A evolução na execução de tarefas que requerem estímulos por treinos não apresenta disparidades relacionadas ao gênero, mas a demais fatores comportamentais e genéticos diversos, como dedicação aos estudos, foco, aptidão, habilidades.

Por mais numerosas que sejam, as diferenças fisiológicas não têm o condão de classificar as pessoas como melhores ou piores entre si, a ponto de se definir que homens seriam melhores que mulheres, ou vice-versa; apenas se prestam a caracterizar certas atividades/atribuições com maior propensão para este ou aquele indivíduo, independentemente do sexo.



As ciências naturais não são objetivas e neutras como já se imaginou, são criadas pelas pré-compreensões dos seus agentes e limitadas pelo conhecimento e pela tecnologia disponível em cada momento. “O movimento feminista foi um dos principais responsáveis pela desmitificação da objetividade e a neutralidade das ciências naturais” (Honderich, 2005, p. 849).

A afirmação de que a mulher é biologicamente inferior ao homem é duramente contestada e criticada pela filósofa francesa Simone de Beauvoir em seu livro *O Segundo Sexo - Fatos e Mitos* (1970). No primeiro capítulo, intitulado *Os Dados da Biologia*, Beauvoir faz uma minuciosa análise biológica para comprovar que as mulheres não são biologicamente inferiores aos homens, afirmando ainda, que não existe nenhum fato biológico confirmando que a mulher seja inferior ao homem.

Atualmente, a ideia de que a mulher é inferior ao homem, felizmente, já foi ultrapassada. Hoje a situação é bem diferente do início da luta da mulher contra a sua invisibilidade no contexto social. Foi uma longa batalha, vencida depois de muito tempo e de muita dificuldade. Porém, hoje, as mulheres já conseguiram ultrapassar a construção social que se criou a respeito do lugar que deveriam ocupar na sociedade e buscam, assim, a garantia de que realmente ocupem um lugar de igualdade juntamente com os homens nas relações familiares, corporativas e sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões sobre a desigualdade de gênero e seus impactos na sociedade, embora tenham sido estimuladas a partir dos movimentos feministas iniciados no Século XVIII, apresentam certa relevância somente a partir do Século XX, sem, contudo, trazer soluções eficazes para a baixa representatividade feminina em diversos segmentos sociais, como na política, no mercado de trabalho e na distribuição de renda.

Tratar de relações entre gênero e trabalho é fundamental para eliminar desigualdades. Há, porém, um longo caminho a ser percorrido. Vale salientar que têm se mostrado de grande importância iniciativas como as do CNJ e do TCESP quanto ao estabelecimento de parâmetros para acesso igualitário entre gêneros em cargos públicos, em especial os de liderança, que, em linhas gerais, são predominantemente ocupados por homens.

A Constituição Federal, assim como a legislação infraconstitucional, também vem estimulando a mudança no comportamento sociocultural. Como exemplos, temos a criação e expansão do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres e um grande arcabouço legal, especialmente a partir dos anos 2000, que representam mecanismos de proteção às mulheres.

Contudo, persistem, senão aumentam, as restrições, constrangimentos e agressões, que em muitos casos sequer são comunicados às autoridades policiais como meio de coibir ou punir os responsáveis, demonstrando que há muito o que se fazer para se obter a conscientização e o respeito das pessoas.

Dados oficiais demonstram que as mulheres têm investido mais na educação, com crescente busca pela formação em nível superior, porém o incremento na renda não é proporcional a esse fenômeno. Vagas cuja remuneração é mais alta tendem a ser preenchidas pelos homens. Ainda, as empresas, em sua maioria, não possuem políticas de incentivo à contratação de mulheres, e as áreas onde mais se concentram a ocupação por pessoas do sexo feminino são as menos valorizadas profissional e financeiramente. Os esforços para dar conta dos afazeres profissionais e familiares também prejudicam as mulheres, uma vez que suas jornadas se tornam mais extensas que a dos homens, o que as obriga a assumir posições com cargas horárias reduzidas que, por consequência, proporcionam renda ainda menor.

Quanto às características fisiológicas distintas entre homens e mulheres, estas não são suficientes para explicar a diferenciação entre os dois gêneros. A ideia de que a mulher seria inferior ao homem em razão da biologia tem recebido severas contestações. Embora inegáveis, as diferenças não seriam, por si só, capazes de criar uma hierarquia entre os sexos.

Muitos são os questionamentos que demandam atenção de todos para que tanto homens quanto mulheres tenham acesso às mesmas benesses, em igualdade de condições e obrigações. Que este trabalho tenha colaborado com a construção de conhecimentos acerca das relações de gênero e, ainda, propicie que se vislumbrem novas possibilidades de pesquisa, visando a maior igualdade entre homens e mulheres nos diversos contextos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Lais Wendel. “A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?” 2007. Tese (Doutorado). Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Acesso em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23102007-141151/pt-br.php>. Consultado em 11/04/2025.

AGÊNCIA BRASIL. Artigo: “Mais escolarizadas, mulheres ainda são minoria em posições de poder”. 2024. Acesso em: <https://forbes.com.br/forbes-mulher/2024/03/mais-escolarizadas-mulheres-ainda-sao-minoria-em-posicoes-de-poder/>. Revista Forbes. Consultado em 11/04/2025.



AGÊNCIA BRASIL. Artigo: “Nove em cada dez agressões contra mulher foram presenciadas por alguém”. 2025. Acesso em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-03/nove-em-cada-dez-agressoes-contra-mulher-foram-presenciadas-por-alguem#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20relat%C3%B3rio,j%C3%A1%20identificada%2C%20desde%202017%22>. Consultado em 11/04/2025.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. “Em 2022, mulheres dedicaram 9,6 horas por semana a mais do que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas”. 2023. Acesso em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37621>. Consultado em 11/04/2025.

ARISTÓTELES. “Política”. 1985. p. 25. Tradução de Mário da Gama Kury. Editora Universidade de Brasília. Brasília.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. “Nota Recomendatória n.º 4, de 16 de novembro de 2022”. 2022. Acesso em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Nota-Recomendatoria-no-04-2022-Igualdade-de-Genero.pdf>. Consultado em 10/01/2025.

BEAUVOIR, Simone de. “O segundo sexo - fatos e mitos”. 1970. Tradução de Sérgio Milliet. Editora Difusão Européia do Livro. 4ª Edição. São Paulo.

BORGES, Luís Carlos. “Filosofia Contemporânea – Uma Introdução”. 2006. Editora Martins. São Paulo.

BRASIL. “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília”. 1988. DF: Presidência da República, Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consultado em 11/02/2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “Bancada feminina alcança 91 deputadas federais”. 2023. Acesso em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/bancada-feminina-alcanca-91-deputadas-federais-1>. Consultado em 10/01/2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. “Número de prefeitas eleitas tem recorde nas eleições municipais de 2024”. 2024. Acesso em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/numero-de-prefeitas-eleitas-tem-recorde-nas-eleicoes-municipais-de-2024>. Consultado em 10/01/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. “Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário”. 2022. Acesso em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-participacaofeminina.pdf>. Consultado em 10/01/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. “Resolução nº 525, de 27/09/2023”. 2023. Acesso em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>. Consultado em 10/01/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. “Resolução nº 540, de 18/12/2023”. 2023. Acesso em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5391>. Consultado em 10/01/2025.

FORTES, Marcos. “Comparação de desempenho físico entre homens e mulheres”. 2016. Artigo publicado pela Associação Brasileira para o Estudo da Obesidade e Síndrome Metabólica – ABESO. Acesso em: <https://abeso.org.br/comparacao-de-desempenho-fisico-entre-homens-e-mulheres/>. Consultado em 11/04/2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. “Mais de 21 milhões de brasileiras sofreram algum tipo de violência nos últimos 12 meses”. 2025. Acesso em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/mais-de-21-milhoes-de-brasileiras-sofreram-um-tipo-de-violencia-nos-ultimos-12-meses-revela-pesquisa-do-forum-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Consultado em 11/04/2025.

FRESNEDA, Betina. “Homens ocupam seis em cada dez cargos gerenciais”. 2024. Artigo publicado pela Agência Brasil. Acesso em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/homens-ocupam-seis-em-cada-dez-cargos-gerenciais-aponta-ibge#:~:text=Homens%20ocupam%20seis%20em%20cada%20dez%20cargos%20gerenciais%2C%20aponta%20IBGE,-Mulheres%20s%C3%B3%20s%C3%A3o&text=As%20mulheres%20s%C3%A3o%20maioria%20entre,rela%C3%A7%C3%A3o%20a%20posi%C3%A7%C3%B5es%20de%20poder.> Consultado em 10/01/2025.

FREEDMAN, Estelle B. “No Turning Back – The history of feminism and the future of Woman”. Nova York, 2002, p. 128 (Traduzido por ALVES, Branca Moreira, 2003).

HONDERICH, Ted (ed.). The Oxford Companion to Philosophy. 2005. Nova York: Oxford University Press, 2005, p. 849. Tradução: TELLES Cristina. Rio de Janeiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. “Censo Demográfico de 2022”. 2023. Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Consultado em 10/01/2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. “Dados Estatísticos de Gênero”. 2022. Acesso em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102066_informativo.pdf. Consultado em 10/01/2025.

MILL, John Stuart. “A sujeição das mulheres”. 2006. Ed. Escala, São Paulo. (Tradução Debora Ginza).

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. “Os estudos sobre feminização da Pobreza e Políticas Públicas para mulheres, XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais”, 2004. ABEP, Caxambu – MG.

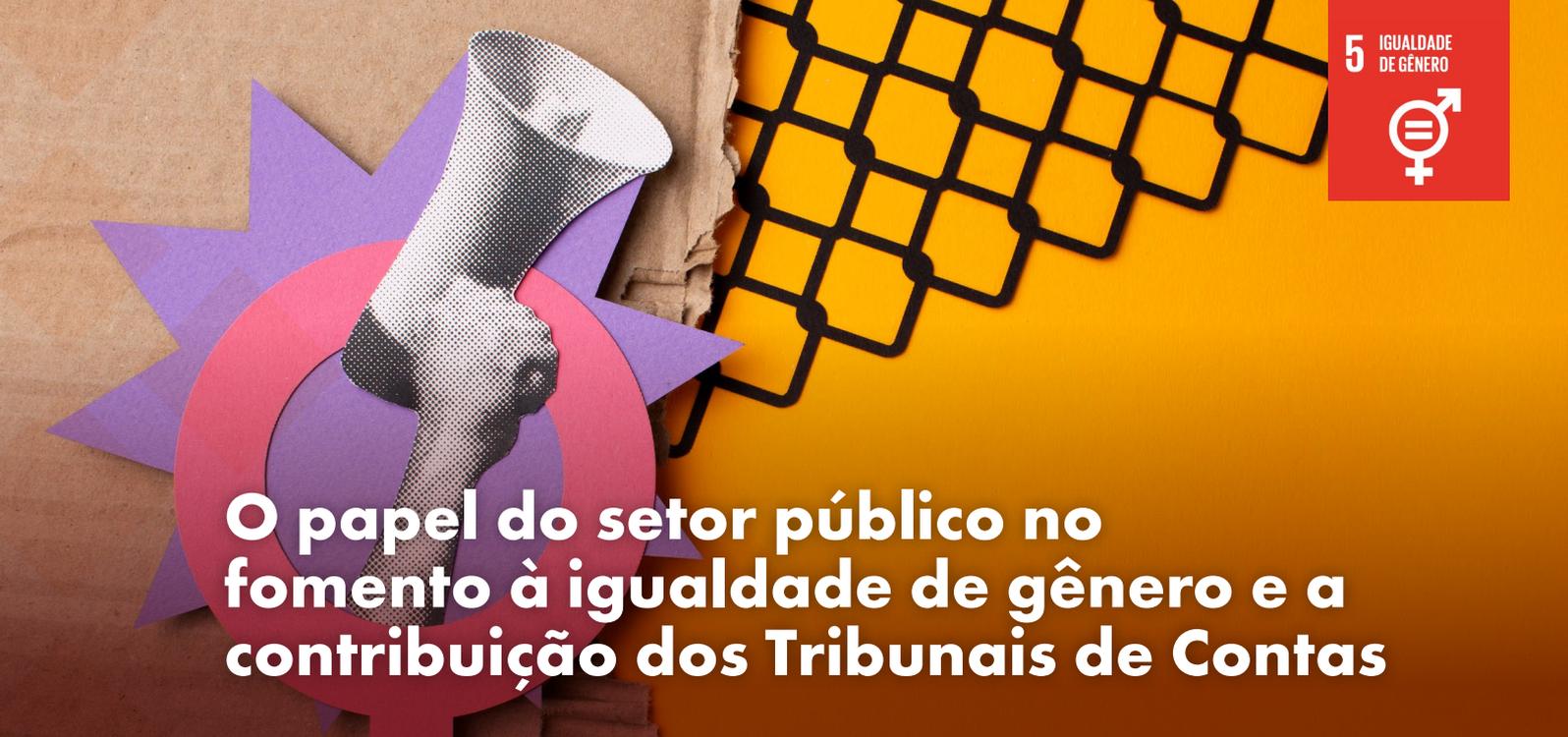
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. “Lei Maria da Penha é referência global, segundo Banco Mundial”. 2016. Acesso em: <https://news.un.org/pt/story/2016/08/1559231>. Consultado em 11/04/2025.

ROCHA-COUTINHO, Maria Lúcia. “Tecendo por trás dos panos. A mulher brasileira nas relações familiares”. 1994. Editora Rocco. Rio de Janeiro.

TABARROK, Alex. “Uma explicação melhor para a disparidade de gênero em áreas relacionadas à matemática”. Foundation for Economic Education. 2019. Texto original publicado em <https://fee.org/articles/a-better-explanation-for-the-gender-gap-in-math-related-fields/>. Acesso em 11/04/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. “Resolução nº 15, de 23 de outubro de 2024”. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2015-2024.pdf>. Acesso em 12/02/2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE – TER-RN. “Os 80 anos do voto de saias no Brasil - TRE-RN”. 2007. Acesso em <https://www.tre-rn.jus.br/institucional/centro-de-memoria/os-80-anos-do-voto-de-saias-no-brasil-tre-rn>. Acesso em 11/04/2025.



O papel do setor público no fomento à igualdade de gênero e a contribuição dos Tribunais de Contas

Ana Amélia Caldas Saad de Oliveira

Bacharel em Direito; Especialista em Direito Administrativo Aplicado; em Gestão de Políticas Públicas; em Gestão em Ouvidoria; Ouvidora do TCESP e responsável pela Ouvidoria das Mulheres
acoliveira@tce.sp.gov.br

RESUMO

Desde as mais longínquas civilizações, mulheres enfrentam desafios e obstáculos que as colocam muitos passos atrás dos homens na jornada da vida. No século XXI mulheres ainda enfrentam múltiplas jornadas de trabalho, autocobrança, invisibilização e violência. O setor público tem um relevante papel na promoção da igualdade de gênero, não só por meio da regulação e fiscalização, mas também enquanto um agente da economia na condição de empregador e tomador de serviços, podendo contar ainda com a contribuição dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo.

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres; Equidade; Gênero; Setor Público; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

Since most ancient civilizations, women have faced challenges and obstacles that have put them many steps behind men in journey of life. In the 21st century, women still face multiple work shifts, self-criticism, invisibility, and violence. The public sector plays a relevant role in promoting gender equity not only through regulation and oversight, but also as an agent of economy as an employer and service recipient, and can also count on the contribution of the Courts of Accountability.

KEYWORDS: Women; Equality; Gender; Public Sector; Courts of accountability.



INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o papel do setor público de um modo geral, e dos Tribunais de Contas especificamente, no fomento a medidas que proporcionem equidade de gênero com a finalidade precípua de viabilizar o princípio constitucional da igualdade entre homens e mulheres.

Para tanto, inicialmente, pretende-se abordar as raízes históricas da desigualdade entre homens e mulheres em seus diversos aspectos.

Em seguida, serão apresentados dados estatísticos que demonstram como a desigualdade de gênero se revela na atualidade, seja no mercado de trabalho, seja na remuneração, ou, ainda, nos aspectos ligados à violência.

Será realizada também uma abordagem sobre o papel do setor público na promoção e fomento da equidade de gênero enquanto um importante agente da economia, por meio da regulação e fiscalização, mas também, enquanto empregador e tomador de serviços, sobretudo considerando-se as normas internacionais e a nova Lei de Licitações Contratos Administrativos sobre o tema.

Finalmente, serão trazidas à baila algumas iniciativas já adotadas para a indução, fiscalização e monitoramento de políticas públicas voltadas à equidade de gênero por órgãos públicos, e pelos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo.

1. AS RAÍZES HISTÓRICAS DA DESIGUALDADE ENTRE HOMENS E MULHERES

Desde as mais longínquas civilizações, as mulheres enfrentam desafios e obstáculos que as colocam muitos passos atrás do ponto de onde partem os homens na desafiadora jornada da vida.

Ao escrever sobre a origem dos preconceitos, Leandro Karnal e Luiz Estevam (2023) demonstram que o primeiro e, portanto, mais antigo de todos eles, é o preconceito contra as mulheres.

Em *O Segundo Sexo*, Simone de Beauvoir (1854) já denunciava a desigualdade histórica com que mulheres eram tratadas em comparação aos homens, reproduzindo falas voltadas a colocar a mulher em situação de inferioridade:

"A fêmea é fêmea em virtude de uma certa falta de qualidades", disse Aristóteles. "Devemos considerar a natureza da mulher como sofrendo de defeito natural." E São Tomás, por sua vez, decretou que a mulher era um "homem incompleto", um ser "incidental". Isso é o que a história do Gênesis simboliza, onde Eva aparece como se tivesse sido tirada do osso "supranumerário" de Adão, nas palavras de Bossuet. A humanidade é masculina, e o homem define a mulher, não em si mesma, mas em relação a si mesmo; ela não é considerada um ser autônomo. "A mulher, o ser relativo", escreve Michelet. Assim, o senhor Benda declara em *Le rapport d'Uriel* (O Relatório de Uriel): "O corpo de um homem tem significado por si mesmo, independentemente do corpo da mulher, enquanto o corpo da mulher parece desprovido de significado sem referência ao masculino. O homem pensa em si mesmo sem a mulher. A mulher não pensa em si mesma sem o homem". (tradução livre).

De fato, muitos dos papéis da mulher na família e na sociedade foram definidos ao longo da história a partir de estereótipos construídos segundo uma visão masculina.

Não por outra razão, direitos que hoje parecem naturais, como o direito sobre o próprio corpo, de planejar a maternidade, de trabalhar pelo próprio sustento, de propriedade, e de empreender, entre outros, nem sempre estiveram ao alcance do sexo feminino.

A título de exemplo, no Brasil, a mulher só conquistou o direito ao voto e à participação política em 1932, com a promulgação do Código Eleitoral, por meio do Decreto nº. 21.076/1932.

Até 1962, quando foi editado o Estatuto da Mulher Casada¹, a mulher casada era considerada pelo Código Civil então vigente² como relativamente incapaz, o que a impedia de praticar diversos atos da vida civil como abrir conta em banco, ser empresária ou viajar sem autorização do marido.

O Código Penal brasileiro, Decreto-Lei nº. 2.848/1940, utilizava a expressão "mulher honesta" como vítima na descrição dos tipos penais constantes do Título VI, que tratava dos crimes contra os costumes. Tal expressão somente foi excluída do texto normativo em 2006, com a promulgação da Lei nº. 11.106/2005.

Esses são alguns dos inúmeros exemplos de situações em que as mulheres se viram subjugadas e, ainda hoje, no Século XXI, a despeito de todo o arcabouço regulatório e de todo o conhecimento disseminado, a associação ao gênero feminino das obrigações conjugais, familiares, sociais e de cuidado impõe às mulheres duas ou mais jornadas de trabalho (algumas não remuneradas),

¹ BRASIL. Lei nº. 4.121, de 27/08/1962. Estatuto da Mulher Casada. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14121.htm Acesso em 30/03/2025.

² BRASIL. Lei nº. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm Acesso em 30/03/2025.

remuneração inferior à dos homens, autocobrança e renúncia a anseios acadêmicos e profissionais em prol do cuidado com o lar e a família.

Seguimos testemunhando frequentes assaltos ao lugar de fala e de decisão, a precarização do trabalho da mulher e a feminização da pobreza. Por fim, mulheres continuam sendo vítimas efetivas e em potencial de violências diárias (física, verbal, psicológica, patrimonial). Tudo isso num ciclo que se repete, de geração em geração.

2. A DESIGUALDADE DE GÊNERO EM NÚMEROS

O RASEAM - Relatório Anual Socioeconômico da Mulher - 2025 revela que, a partir da interpretação dos dados da PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua -, no 2º trimestre de 2024, a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho é quase 20 pontos percentuais abaixo da dos homens. No mesmo documento consta que a taxa de ocupação das mulheres com filhos na creche é maior quando comparada àquelas cujos filhos não frequentam a creche, revelando como a tarefa do cuidado, imposta à mulher, ainda a exclui do mercado de trabalho.

A respeito da violência, em 2024, o RASEAM 2025 informa terem ocorrido no Brasil 1.450 feminicídios e 2.485 homicídios dolosos e lesões corporais seguidas de morte.

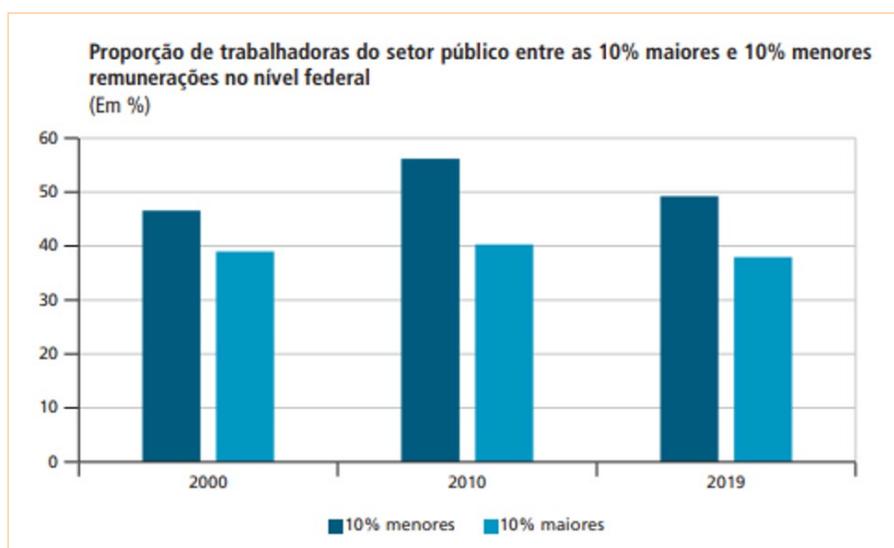
Essa realidade, que não é exclusiva do Brasil, reflete no mercado com uma visível desproporção entre a presença de homens e mulheres na força de trabalho, com impacto negativo sobre o crescimento da economia, como se extrai das conclusões do estudo publicado pelo FMI – Fundo Monetário Internacional –, denominado Ganhos Econômicos a partir da Inclusão de Gênero: Novos Mecanismos, Novas Evidências:

(...) os obstáculos para a entrada das mulheres na força de trabalho são ainda mais custosos do que se pensava inicialmente, e os benefícios de fechar as lacunas de gênero são provavelmente maiores do que se pensava inicialmente. Uma variedade de dados (macroeconômicos e microeconômicos) sugere que mulheres e homens se complementam no processo de produção. A implicação é que há um valor na diversidade: adicionar mais mulheres à força de trabalho deve induzir ganhos maiores do que um aumento igual no número de trabalhadores homens. Esses ganhos mais altos são preservados mesmo quando se considera que a produção doméstica diminuiria quando as mulheres trabalham na economia de mercado. Os resultados deste artigo também implicam que modelos padrão, que ignoram a composição de gênero, subestimam o impacto favorável da inclusão de gênero no crescimento e atribuem erroneamente à tecnologia uma parte do crescimento que é causada pela participação das mulheres (FMI, 2018, tradução livre).

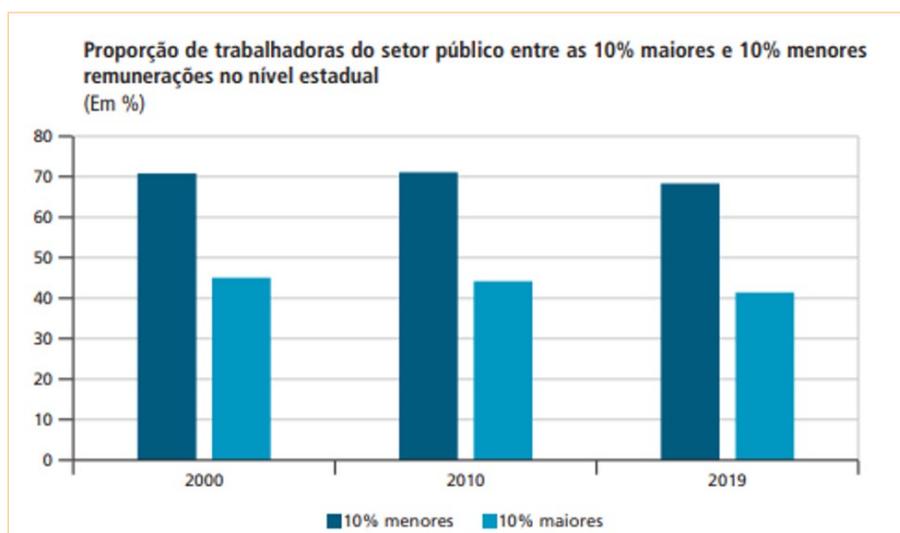
No estudo denominado Mulheres Líderes no Setor Público da América Latina e do Caribe – Lacunas e Oportunidades (Naranjo *et al.*, 2022), foi observada uma disparidade significativa nos órgãos públicos avaliados:

(...) a representatividade feminina no setor público da América Latina e do Caribe é limitada, especialmente em cargos de liderança. Embora as mulheres representem 52% da força de trabalho na administração pública, apenas 23,6% ocupam cargos de nível 1, equivalente a ministros, e 41,4% dos cargos de liderança nas doze agências analisadas são ocupados por mulheres. (...).

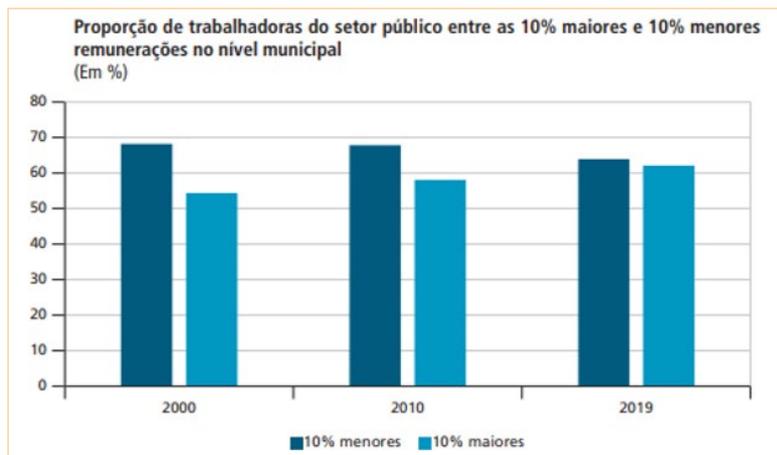
Sob a perspectiva da remuneração, o livro *Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*, revela a desigualdade de gênero no setor público dos três níveis da federação (Teles, 2023):



Fonte: Rais. Elaboração do autor.



Fonte: Rais. Elaboração do autor.



Fonte: Rais. Elaboração do autor.

Considerando se tratar do setor público, tal discrepância pode estar relacionada aos cargos e funções comissionados, como os de assessoria, direção e chefia, bem como à remuneração de cargos que são predominantemente ocupados por mulheres, o que merece o adequado aprofundamento.

3. AS NORMAS INTERNACIONAIS SOBRE EQUIDADE DE GÊNERO

Por questões éticas, morais e econômicas, diversos Estados soberanos subscreveram a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, de 1995, em Pequim, quando governos, comunidade internacional e sociedade civil, organizações não-governamentais e setor privado foram instados e se comprometeram a adotar ações em 12 áreas consideradas críticas:

- 1) peso persistente e crescente da pobreza sobre a mulher;
- 2) desigualdades e inadequações na educação e na formação profissional e acesso desigual às mesmas;
- 3) desigualdades e inadequações em matéria de serviços de saúde e outros afins e acesso desigual aos mesmos;
- 4) todas as formas de violência contra a mulher;
- 5) consequências para as mulheres, principalmente as que vivem em áreas sob ocupação estrangeira, de conflitos armados ou outros tipos de conflitos;
- 6) desigualdade nas estruturas e políticas econômicas, em todas as atividades produtivas e no acesso aos recursos;
- 7) desigualdade entre mulheres e homens no exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis;
- 8) ausência de mecanismos suficientes, em todos os níveis, para promover o avanço das mulheres;
- 9) desrespeito de todos os direitos humanos das mulheres e sua promoção e proteção insuficiente;
- 10) imagens estereotipadas das mulheres nos meios de comunicação e na mídia e desigualdade de seu acesso aos mesmos e participação neles;
- 11) desigualdades de gênero na gestão dos recursos naturais e na proteção do meio ambiente; e
- 12) persistência da discriminação contra a menina e violação de seus direitos (ONU).

Vale ressaltar a propósito que, na forma do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais e, portanto, têm status de norma constitucional e assim devem ser cumpridos.

Este ano de 2025 marca os 30 anos da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, e como exposto anteriormente, não é preciso muito para reconhecer que, apesar de todas as conquistas, ainda há uma longa estrada a ser percorrida para alcançar a igualdade de oportunidades, a inclusão e a não discriminação.

A esse respeito, segundo o Global Gender Gap Report 2024, “com base nos dados atuais, levará 134 anos para atingir a paridade total – aproximadamente cinco gerações além da meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2030” (Fórum Económico Mundial, 2024).

Nesse cenário que não é nada otimista, o papel do Estado no fomento à equidade de gênero é primordial, não só do ponto de vista da regulação e fiscalização, mas também enquanto um importante agente e motor propulsor da economia, na condição de grande empregador e tomador de serviços.

4. O SETOR PÚBLICO COMO AGENTE DA ECONOMIA E SEU PAPEL NO FOMENTO À EQUIDADE DE GÊNERO

Enquanto empregadora, a Administração Pública direta e indireta dos entes federados possuía em 2021, últimos dados disponíveis, vínculo direto com quase 9,47 milhões de pessoas (IPEA).

Já compras públicas realizadas no âmbito da Administração Pública Federal no ano de 2024 representaram 12% do PIB, segundo notícia o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (2024).

Ao tratar do poder de compra do Estado e sua capacidade de mover mercados, com a cautela de apresentar as ressalvas necessárias ao resguardo da eficiência e do atendimento das demandas diretas e concretas da Administração, André Tortato Rauen (2022) apresenta o volume em percentual do PIB das compras públicas das esferas federal, estadual e municipal, dos três poderes, da administração direta e indireta até o exercício de 2019 e observa que esse potencial é pouco explorado para a finalidade de fomento à inovação.



De fato, ao colocar essa capacidade e estrutura a serviço dos direitos humanos das mulheres no que toca, entre outros aspectos, às medidas de fomento à equidade, o setor público pode gerar um impacto significativo, seja nas compras públicas, em especial, na terceirização, seja na gestão de pessoas.

O legislador fez seu “dever de casa”. A Lei nº. 14.133/2021 autoriza, no artigo 25, § 9º, I, a exigência, para a execução do contrato, de que percentual mínimo da mão de obra seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e, mais adiante, no artigo 60, III, o novo Estatuto de Licitações e Contratos prevê, como um dos critérios de desempate entre duas ou mais propostas, o desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho.

Ambos os dispositivos foram regulamentados pelo Decreto nº. 11.430/2023, que estabelece os parâmetros para sua aplicação pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Nos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive Tribunais de Contas, a aplicação dessas normas depende da necessária regulamentação, de maneira que, no curto e médio prazo, muitos frutos ainda serão colhidos a partir da aplicação da nova Lei de Licitações no contexto da terceirização.

Sobre o preenchimento e remuneração de cargos públicos, como se verá adiante, diversos órgãos já estão adotando, em âmbito interno, critérios normativos voltados à equidade de gênero para preenchimento de cargos e funções comissionados ou mesmo para fins de promoção e remuneração.

Não poderia ser diferente. A promoção da equidade de gênero na composição dos quadros da Administração, inclusive de liderança e de alta responsabilidade com políticas de remuneração igualmente equitativas revela-se uma estratégia de “ganha-ganha”, na medida em que “um grupo diversificado de líderes toma decisões mais baseadas em fatos, resultando em resultados de maior qualidade” (Fórum Económico Mundial, 2024).

4.1 Equidade de gênero na gestão de pessoas

É certo que, quando se fala em acesso a cargos públicos de provimento efetivo e a empregos públicos, o concurso de provas ou de provas e títulos, obrigatório por imposição constitucional, nivela homens e mulheres do ponto de vista objetivo, gerando uma sensação de equilíbrio e isonomia nas ações do Estado enquanto empregador.

Contudo, quando se olha para esse quadro com uma lupa, é possível perceber que, dentro da estrutura do Estado, as posições de liderança, que normalmente são funções de confiança ou cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, ainda são preenchidas, majoritariamente, por homens.

Como forma de contribuir para reverter essa assimetria e, alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU³, especialmente os ODS nº 5 e 8, como dito acima, diversos órgãos públicos, sendo grandes empregadores, têm editado atos normativos voltados ao âmbito interno e à gestão de pessoas para a melhoria da condição feminina, acesso ao emprego, igualdade de remuneração e garantia da sua participação em papéis de liderança.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON – editou a Nota Recomendatória nº. 04/2022, contemplando recomendações aos Tribunais de Contas do Brasil para promoção da igualdade de gênero, para que adotem instrumentos de ampliação da participação feminina, notadamente em cargos de liderança no âmbito do controle externo.

Nessa direção, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP – instituiu, em 2022, a Ouvidoria das Mulheres, canal específico para, com autonomia, e resguardado o necessário sigilo, receber demandas relativas à igualdade de gênero, participação feminina e violência contra as mulheres, envolvendo servidoras, bem como estagiárias, colaboradoras e visitantes, em ocorrências internas e externas relacionadas diretamente às atividades do Tribunal de Contas.

Mais recentemente, a Corte de Contas paulista editou a Resolução nº. 15/2024, que estabelece parâmetros a serem observados com a finalidade de incentivar a meritocracia e a proporcionalidade de gênero no preenchimento das funções de Chefia e no provimento dos cargos de Direção no âmbito da Presidência, Secretaria-Diretoria Geral (SDG), Departamento Geral de Administração (DGA) e Departamento de Tecnologia da Informação (DTI) e que se encontra em implementação.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União editou a Portaria TCU nº. 67/2023, que instituiu medidas para a promoção da equidade de gênero na ocupação das funções de liderança de nível estratégico tático com monitoramento por um Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão e pela Secretaria de Gestão de Pessoas.

Também o Poder Judiciário tem se posicionado com medidas de promoção da equidade de gênero no âmbito da gestão de pessoas. O Conselho Nacional de Justiça, a seu turno, diante de uma realidade em que as mulheres correspondem a 38% da magistratura, sendo 40% no 1º grau e apenas 21,2% no 2º grau, editou a Resolução nº. 525/2023, que dispõe sobre ação afirmativa de gênero para acesso das magistradas aos tribunais de 2º grau. Registre-se que,

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 30/03/2025.

em 2024, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo promoveu a primeira magistrada ao cargo de desembargadora pelo novo critério (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Não se pode deixar de mencionar, neste ponto, as disposições da Lei nº 14.611, de 3 de julho de 2023, que dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens, e altera a Consolidação das leis do Trabalho.

4.2 Equidade de gênero na terceirização

Além do seu papel de empregador, e, agora, na condição de tomador de serviços, algumas iniciativas já têm sido adotadas pelo setor público em âmbito federal, inclusive pelo Tribunal de Contas da União.

Após aderir ao Selo de Igualdade de Gênero para Instituições Públicas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD -, o Tribunal de Contas da União incluiu a equidade de gênero como um dos pilares de atuação no campo administrativo e se comprometeu a tornar os seus processos de compras um instrumento para a promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres (TCU, 2024).

Na mesma direção, em mais uma iniciativa voltada à redução da desigualdade na terceirização de serviços contínuos, o Conselho Nacional de Justiça, editou a Resolução nº 497/2023, que institui, no âmbito do Poder Judiciário Nacional, o Programa “Transformação”, com critérios para inclusão, pelos Tribunais e Conselhos, de reserva de vagas nos contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados para as mulheres em condição de vulnerabilidade econômico-social, compreendidas nesse conceito mulheres vítimas de violência física, moral, patrimonial, psicológica ou sexual, em razão do gênero, no contexto doméstico e familiar, mulheres trans e travestis, mulheres migrantes e refugiadas, mulheres em situação de rua, mulheres egressas do sistema prisional e mulheres indígenas, campesinas e quilombolas.

Outro exemplo é o acordo entre o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região - TRT-2 - e o Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP - para reserva de, no mínimo, 5% das vagas nos contratos de terceirização para mulheres vítimas de violência, envolvendo o Núcleo de Gênero do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCrim), Núcleo de Inclusão Social do Centro de Apoio Operacional Cível (CAO) e Promotoria da Casa da Mulher Brasileira (TRT-2, 2024).

Nessa medida, editais de licitação lançados por órgãos que compõem o Poder Judiciário e que visem à contratação de empresas para prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra conterão cláusula estipulando a reserva de vagas a tal grupo de pessoas, durante toda a execução contratual.

4.3 A contribuição dos tribunais de contas para a equidade de gênero no exercício do controle externo

Por fim, é válido destacar e enaltecer as recentes iniciativas do Tribunal de Contas da União, no que toca à sua atividade finalística, o controle externo. Como dito anteriormente, o TCU aderiu ao Selo de Igualdade de Gênero para Instituições Públicas do PNUD e comprometeu-se a avançar no campo do exercício do controle externo, inclusive quanto à capacidade institucional de planejar e monitorar “orçamentos sensíveis a gênero”⁴, assim considerados aqueles que contemplem políticas públicas cuja definição e concepção levem em consideração, também, os eventuais impactos (positivos e negativos) sobre meninas e mulheres e respectivos efeitos sobre a equidade de gênero.

A respeito, confira-se o Acórdão 635/2025 do Plenário, que trata de “Relatório de levantamento com o objetivo de conhecer a situação e as iniciativas da administração pública federal na implementação da Meta 5.5 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS-5, Igualdade de Gênero), quanto à ocupação de cargos públicos pelas mulheres em diferentes níveis de gestão, com ênfase aos cargos de liderança”.

Nesse mesmo sentido, confira-se o também recente Acórdão nº. 505/2025 do Plenário do TCU, no âmbito de Auditoria Operacional realizada nos sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio nas Universidades Federais.

No estado de São Paulo, o TCESP realizou a 1ª Fiscalização Ordenada de 2024 com a finalidade de realizar um diagnóstico do atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar. A ação fiscalizatória foi realizada em diversos equipamentos estaduais, as Delegacias de Defesa da Mulher – DDMs –, Institutos Médico-Legais – IMLs –, Hospitais especializados e Centro de Referência e Apoio à Vítima – CRAVI – localizados em 140 municípios. A partir dos dados obtidos, será possível ao controle externo identificar falhas e oportunidades de melhoria em políticas públicas dessa natureza.

Os exemplos acima são apenas alguns dos muitos mecanismos de que dispõem as Cortes de Contas, para, no exercício de suas competências constitucionais, contribuir para uma sociedade mais justa e inclusiva para mulheres e meninas.

⁴ Sobre o assunto, ver: Elson, Diane. INICIATIVAS orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos. Em Revista do Serviço Público - RSP, v. 56, n. 2, p. 161-178. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1545>. Acesso em: 27/03/2025.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deve-se reconhecer, portanto, que a adoção de medidas de equidade de gênero revela um avanço civilizatório e que mulheres respeitadas quanto a suas escolhas e com oportunidades reais de exercer suas competências e talentos têm muito a contribuir política, social, econômica e culturalmente para a sociedade em que estão inseridas.

É preciso que, no âmbito do setor público, a equidade de gênero não se limite ao aspecto da regulação, e que ações concretas sejam implementadas na condição de empregador e tomador de serviços, não só por razões éticas e morais, mas porque a equidade de gênero, de fato, contribui positivamente para a economia de uma sociedade e, por conseguinte, para o bem comum, a razão de existir do Estado, afinal.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, estão diante de uma excelente oportunidade para fomentar iniciativas voltadas à equidade de gênero junto a seus jurisdicionados no exercício do controle externo, sua atividade-fim.

REFERÊNCIAS

BEAUVOIR, Simone de. *The Second Sex*. Translated by Constance Borde and Sheila Malovany-Chevallier. Vintage Books, a Division of Penguin Random House LLC., New York. Originally published in France in two volumes as *Le dxième sexe: Les faits et les mythes* (Vol. I) and *L'expérience vécue* (Vol. II) by Éditions Gallimard, Paris. 1949. Disponível em E-book Kindle. Páginas 5-7.

BRASIL. Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Código Eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21076.htm. Acesso em 30/03/2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30/03/2025

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 30/03/2025

BRASIL. Lei nº. 14.611, de 03 de julho de 2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114611.htm. Acesso em 30/03/2025.

BRASIL. Decreto nº 11.430, de 31 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 mar. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11430.htm. Acesso em 30/03/2025.

BRASIL. Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/raseam-2025.pdf/view>. Acesso em 30/03/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 525, de 2023. Altera a Resolução CNJ n. 106/2010, dispondo sobre ação afirmativa de gênero, para acesso das magistradas aos tribunais de 2º grau. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5277>. Acesso em 30/03/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Notícias CNJ. Agência CNJ DE Notícias. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tjsp-promove-a-primeira-desembargadora-por-regra-da-paridade-de-genero>. Acesso em 30/03/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução CNJ nº 497, de 16 de agosto de 2023. Institui, no âmbito do Poder Judiciário Nacional, o Programa “Transformação”. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 ago. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5048>. Acesso em 30/03/2025.

ELSON, Diane. INICIATIVAS orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos. Em Revista do Serviço Público - RSP, v. 56, n. 2, p. 161-178. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1545>. Acesso em 30/03/2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (Brasil). Atlas do Estado Brasileiro. Total de vínculos de trabalho e pessoas nos setores público e privado (1985-2021). Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/64>. Acesso em 30/03/2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Economic Gains from Gender Inclusion: New Mechanisms, New Evidence. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/10/09/Economic-Gains-From-Gender-Inclusion-New-Mechanisms-New-Evidence-45543>. Acesso em 30/03/2025.

KARNAL, Leandro; ESTEVAM, Luiz. *Preconceito: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. E book Kindle. Páginas 25-26.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Disponível em <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia>. Acesso em 30/03/2025.

NARANJO BAUTISTA, S.; CHUDNOVSKY, M.; STRAZZA, L.; MOSQUEIRA, E.; CASTAÑEDA, C. Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0004597>. Acesso em 30/03/2025.

ONU MULHERES. Declaração de Pequim. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2025/02/BEIJING-DECLARATION.pdf> Acesso em 30/03/2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em 30/03/2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 30/03/2025.

RAUEN, André Tortato. Compras Públicas para Inovação no Brasil: Compras Públicas para Inovação no Brasil. *In* Compras Públicas para Inovação no Brasil: Novas Possibilidades Legais. Compras públicas para inovação no Brasil : novas possibilidades legais / organizador: André Tortato Rauen. – Brasília: IPEA, 2022. Páginas 14 a 38. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em 30/03/2025.

TELES, José. Desigualdades de Remuneração no Serviço Público de 2000 a 2019: Trajetória Recente e Estágio Atual. *In* Trajetórias da Burocracia na Nova República: Heterogeneidades, Desigualdades e Perspectivas (1985-2020). Organizadores: Feliz G. Lopez e José Celso Cardoso Júnior. Brasília. 2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11743/14/Trajektorias_Cap10.pdf. Acesso em 30/03/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 505/2025, Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz, julgado em 12 de março de 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A505%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 30/03/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 635/2025, Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz, julgado em 26 de março de 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A635%2520ANOACORDAO%253A2025%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0. Acesso em 30/03/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Estratégia de Implementação do Selo de Igualdade de Gênero para Instituições Públicas no Tribunal de Contas da União. Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/92/E3/26/1A/3E693910FDB48339E18818A8/Estrategia%20de%20Implementacao%20do%20Selo%20de%20Igualdade%20de%20Genero%20para%20Instituicoes%20Publicas%20no%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uniao.pdf>. Acesso em 30/03/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. I Fiscalização Ordenada 2024 – Violência contra a Mulher. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/questionario/consolidados/consolidados/IFO2024-RelatorioConsolidado.pdf>. Acesso em 30/03/2025.

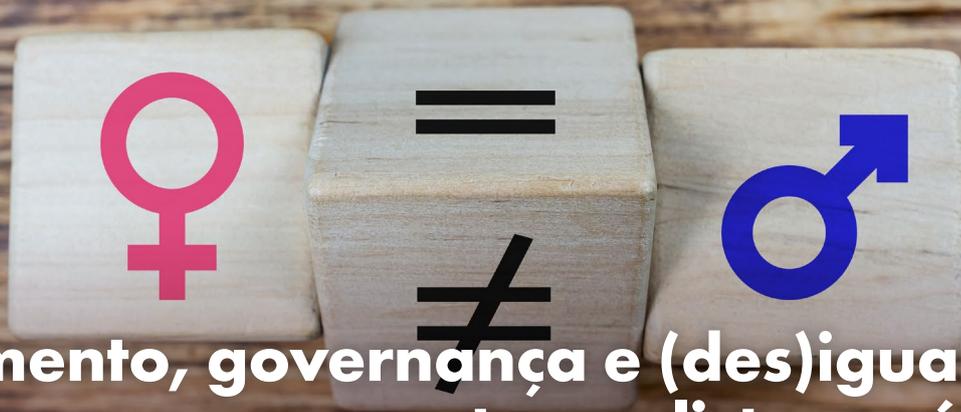
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portaria TCU nº 67, de 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/NUMNORMA%253A67%2520ANONORMA%253A2023%2520DATANORMAORDENACAO%2520desc/1. Acesso em 30/03/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 02, de 2022. Institui a Ouvidoria das Mulheres no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/institui-ouvidoria-mulheres-tribunal-contas-estado-sao-paulo>. Acesso em 30/03/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº. 15, 2024. Institui medidas para incentivo à meritocracia e proporcionalidade de gênero. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2015-2024.pdf>. Acesso em 30/03/2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. Acordo entre TRT-2 e MPSP reserva vagas de terceirização para mulheres vítimas de violência. Disponível em: <https://ww2.trt2.jus.br/noticias/noticias/noticia/acordo-entre-trt-2-e-mpsp-reserva-vagas-de-terceirizacao-para-mulheres-vitimas-de-violencia>. Acesso em 30/03/2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Gender Gap Report 2024. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf. Acesso em 30/03/2025.



Orçamento, governança e (des)igualdade de gênero no noroeste paulista: análise das regiões de Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto

Lorhan Henrique Costa

Bacharel em Administração; Mestrando em Gestão e Políticas Públicas; Auditor de Controle Externo no TCESP
lhcosta@tce.sp.gov.br

Raíssa Moreira Lima Mendes

Bacharel em Direito; Mestre em Ciências Sociais; Doutora em Sociologia; Pós-Doutora em Ciências Ambientais
moreiralimamendes@gmail.com

Rodrigo Krigger

Bacharel em Ciências Contábeis; em Engenharia Civil; Especialista em Controladoria de Gestão; Auditor de Controle Externo no TCESP
rkrigger@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente estudo avalia a existência de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero nos municípios do noroeste paulista, materializados pelas regiões administrativas de Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto. A pesquisa parte da constatação de que, em que pese os avanços normativos, a desigualdade de gênero persiste, refletindo-se em diferenças remuneratórias, representatividade política e acesso a direitos. O objetivo é analisar a inclusão da temática nos planos plurianuais (PPAs) iniciais dos municípios, a execução orçamentária e a governança local, além do papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) na fiscalização dessas políticas. A metodologia combina abordagem qualitativa e quantitativa, com análise documental de normativas municipais, portais institucionais e dados públicos. Os resultados indicam que somente 5,37% das cidades analisadas previram programas específicos para mulheres nos PPAs e, entre esses, há deficiências frequentes na execução. Além disso,

menos de 18% das vagas nas câmaras municipais são ocupadas por mulheres, demonstrando um déficit de representatividade. O trabalho conclui pela ausência de planejamento estratégico voltado à equidade de gênero, demandando ações concretas dos gestores públicos e do TCESP, incluindo capacitação e fiscalização preventiva, objetivando garantir maior efetividade das políticas públicas voltadas às mulheres.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Igualdade de Gênero; Tribunais de Contas; Orçamento Público.

ABSTRACT

This study assesses the existence of public policies aimed at gender equality in municipalities located in the northwestern region of the state of São Paulo, specifically within the Administrative Regions of Araçatuba, Barretos, and São José do Rio Preto. The research begins with the recognition that, despite normative advances, gender inequality persists, manifesting in wage disparities, political underrepresentation, and unequal access to rights. The objective is to analyze the inclusion of gender-related themes in the initial Multi-Year Plans (PPAs) of the municipalities, the execution of related budget allocations, and local governance structures, in addition to evaluating the role of the São Paulo State Court of Accounts (TCESP) in overseeing these policies. The methodology combines qualitative and quantitative approaches, involving documentary analysis of municipal regulations, institutional websites, and public data. Results show that only 5.37% of the cities analyzed included specific programs for women in their PPAs, and even among those, implementation is often insufficient. Moreover, less than 18% of seats in municipal councils are held by women, highlighting a significant representational gap. The study concludes that there is a lack of strategic planning for gender equity, calling for concrete actions from public managers and the TCESP, including training and preventive oversight to ensure more effective gender-focused public policies.

KEYWORDS: Public policies; Gender Equality; Courts of Auditors; Public Budget.



INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estatui, logo em seu artigo 5º, o Princípio da Igualdade, o qual dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Logo na sequência, o inciso I assevera que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Entretanto, mais de um quarto de século após sua promulgação, a igualdade constitucionalmente almejada segue distante. A desigualdade de gênero¹, em especial, permeia todo o tecido social do país.

Prova disso é que, apesar de serem maioria no país, com um excedente de 6.015.894 em relação ao número total de homens (Brasil, 2023, p. 47), as mulheres ainda enfrentam, em vários aspectos, desafios maiores do que aqueles impostos a seus pares do gênero masculino.

Exemplificativamente, no 4º trimestre de 2023, conforme o DIEESE (2024, p. 4), o rendimento médio mensal das mulheres foi 22,3% menor do que o recebido pelos homens. Ainda, no mesmo período, 64,6% do total de pessoas fora da força de trabalho eram mulheres (DIEESE, 2024, p. 2).

De forma semelhante, também no 4º trimestre de 2023, 39,6% das pessoas ocupadas em cargos corporativos decisórios (como diretores ou gerentes) eram do sexo feminino, mas, observando-se o rendimento de ambos os gêneros nessas funções, percebe-se que elas (R\$ 5.900) recebiam 29,5% a menos do que eles (R\$ 8.363), ainda segundo o DIEESE (2024, p. 4).

Acerca da segurança, 37,5% das mulheres relatam ter sido vítima de algum tipo de violência ou agressão entre fevereiro de 2024 e fevereiro de 2025 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025, p. 24), assim como 55,6% da população afirma ter visto ou ouvido episódios de violência contra meninas e mulheres no último ano, seja por autoria de desconhecidos ou por autoria de parceiros íntimos ou familiares (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025, p. 13).

Por sua vez, a partir de dados disponibilizados pela Justiça Eleitoral no Portal TSE Mulheres (Brasil, 2025a), enquanto mulheres corresponderam a 52,48% do eleitorado nacional em 2024, apenas 34% do total de candidaturas em nível municipal foi feminino. Em relação aos eleitos no pleito de 2024, o cenário é ainda mais díspar: homens representaram 84% e 82% dos escolhidos para as vagas no Executivo e no Legislativo, respectivamente, restando às mulheres 16% e 18% dessas vagas.

¹ O presente trabalho, apesar de reconhecer e compreender toda a relevância dos temas relacionados à transgeneridade, limita-se ao conceito binário de gênero (conceito cisgênero), em razão das limitações de tempo e espaço.

Sendo a igualdade um mandamento constitucional, de obrigatória observância em todas as relações, obter soluções para minimização dessas disparidades socioeconômicas de gênero no Brasil é responsabilidade de todo o corpo social (Borges, 2023, p. 23). Nesse sentido, a materialização de políticas públicas pertinentes é condição *sine qua non* para a eficácia concreta da promoção de igualdade de gênero.

Diante disso, o presente artigo busca analisar o planejamento público - materializado pelos planos plurianuais - de 158 municípios paulistas, integrantes das Regiões Administrativas de Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto, identificando a presença de previsões relacionadas às temáticas de gênero e à centralidade da mulher na perspectiva orçamentário-programática municipal.

Além disso, objetiva-se ponderar e relacionar outros fatores verificados nos citados municípios, como suas instâncias participativas, suas receitas e a composição de representação legislativa. Por fim, pretende-se discutir possibilidades de atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) em relação às citadas políticas públicas em âmbito municipal, partindo-se da hipótese de que as ações da referida Corte de Contas podem ser aprimoradas e potencializadas.

Para isso, realiza-se pesquisa com elementos qualitativos e quantitativos, com base em método indutivo, que se utiliza de revisão bibliográfica e análise documental, com lócus nos instrumentos normativos e portais institucionais das próprias Prefeituras integrantes da área territorial selecionada, bem como em portais de dados públicos.

1. BASE TERRITORIAL ESCOLHIDA E METODOLOGIA APLICADA

Para o presente trabalho, São Paulo foi selecionado por ser o Estado mais populoso do país, com 44.411.238 residentes, sendo, também, aquele com o maior número de mulheres: 23.014.862 (Brasil, 2022). Além disso, trata-se da unidade da federação com maior produto interno bruto (PIB), sendo quase três vezes maior do que o do Rio de Janeiro, segundo colocado (Brasil, 2025b).

O território paulista, composto por 645 municípios, é subdividido em 16 Regiões Administrativas (RAs), as quais são conceituadas, conforme artigo 2º, II, do Decreto Estadual nº 26.581, de 05 de janeiro de 1987, como microunidades territoriais destinadas a atender ao trâmite administrativo



decorrente das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Centralizada e Descentralizada do Estado².

Foram selecionadas as RAs de Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto, regiões contíguas e que fazem fronteira com outros Estados no noroeste paulista. Somadas, totalizam 158 municípios, 24,50% do Estado, assim compostas:

Tabela 1: Municípios por Região Administrativa (RA) – SP.

RA Araçatuba	RA Barretos	RA São José do Rio Preto	RA São José do Rio Preto
Alto Alegre	Altair	Adolfo	Nova Canaã Paulista
Andradina	Barretos	Álvares Florence	Nova Granada
Araçatuba	Bebedouro	Américo de Campos	Novais
Auriflama	Cajobi	Aparecida d'Oeste	Novo Horizonte
Avanhandava	Colina	Ariranha	Onda Verde
Barbosa	Colômbia	Aspásia	Orindiúva
Bento de Abreu	Embaúba	Bady Bassitt	Ouroeste
Bilac	Guáira	Bálsamo	Palestina
Birigui	Guaraci	Cardoso	Palmares Paulista
Braúna	Jaborandi	Catanduba	Palmeira d'Oeste
Brejo Alegre	Monte Azul Paulista	Catiguá	Paraíso
Buritama	Olímpia	Cedral	Paranapuã
Castilho	Pirangi	Cosmorama	Parisi
Clementina	Severínia	Dirce Reis	Paulo de Faria
Coroados	Taiacu	Dolcinópolis	Pedranópolis
Gabriel Monteiro	Taiúva	Elisiário	Pindorama
Gastão Vidigal	Terra Roxa	Estrela d'Oeste	Planalto
General Salgado	Viradouro	Fernandópolis	Poloni
Glicério	Vista Alegre do Alto	Floreal	Pontalinda
Guaraçai		Guapiaçu	Pontes Gestal
Guararapes		Guarani d'Oeste	Populina
Guzolândia		Ibirá	Potirendaba
Ilha Solteira		Icém	Riolândia
Itapura		Indiaporã	Rubinéia
Lavínia		Ipiguá	Sales
Lourdes		Irapuã	Santa Adélia
Luiziânia		Itajobi	Santa Albertina
Mirandópolis		Jaci	Santa Clara d'Oeste

² São Regiões Administrativas do território de São Paulo: Central, Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, Sorocaba e Região Metropolitana de São Paulo.

Murutinga do Sul		Jales	Santa Fé do Sul
Nova Castilho		José Bonifácio	Santa Rita d'Oeste
Nova Independência		Macaubal	Santa Salete
Nova Luzitânia		Macedônia	Santana da Ponte Pensa
Penápolis		Magda	São Francisco
Pereira Barreto		Marapoama	São João das Duas Pontes
Piacatu		Marinópolis	São José do Rio Preto
Rubiácea		Mendonça	Sebastianópolis do Sul
Sto. Antônio do Aracanguá		Meridiano	Tabapuã
Santópolis do Aguapeí		Mesópolis	Tanabi
São João de Iracema		Mira Estrela	Três Fronteiras
Sud Mennucci		Mirassol	Turmalina
Suzanápolis		Mirassolândia	Ubarana
Turiúba		Monções	Uchôa
Valparaíso		Monte Aprazível	União Paulista
		Neves Paulista	Urânia
		Nhandeara	Urupês
		Nipoã	Valentim Gentil
		Nova Aliança	Vitória Brasil
			Votuporanga
			Zacarias

Fonte: Elaborada pelos autores.

O Método Indutivo, conforme Gil (2010) tem base na coleta e análise de dados empíricos, partindo de observações específicas para desenvolver generalizações e teorias mais amplas, o que permite a construção gradual do conhecimento, partindo da realidade concreta. A metodologia comparativa de Weber (2004), que envolve a análise de padrões e variáveis comuns nos fenômenos sociais, amplia a compreensão das complexidades sociais. A partir de ambas, a metodologia adotada envolve uma análise qualitativa, que busca compreender fenômenos a partir de dados descritivos, e a quantitativa, que possibilita mensurar e verificar padrões e relações nos dados numéricos. Em nível de técnica de pesquisa, são aplicadas pesquisa bibliográfica e documental, que baseiam análises e parâmetros de confrontação.

Com o recorte territorial delimitado, foi realizado levantamento de dados municipais relativos a perspectivas de cunho orçamentário, de governança e de representação política³. A base de dados foi construída a partir de pesquisas em *sites* institucionais e Portais da Transparência

³ Os dados consolidados deste estudo estão disponíveis publicamente no repositório Figshare e podem ser acessados no link: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.28630379.v1> (DOI reservado: 10.6084/m9.figshare.28630379).

de Prefeituras e de Câmaras Municipais, em repositório de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e em painéis de dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).

Na vertente orçamentária, aferiu-se a presença de programas e ações específicos voltados a mulheres nos planos plurianuais (PPAs) iniciais do quadriênio 2022-2025 dos municípios selecionados, através dos *sites* institucionais de Prefeituras e Câmaras, pesquisando-se, nos citados PPAs, os termos-chave “gênero”, “mulher” e “feminino” e de suas respectivas raízes morfológicas, tanto no texto legal quanto em seus anexos. A referida pesquisa foi realizada manualmente e, em um segundo momento, com o auxílio do *software* Maxqda.

Dessa forma, objetivou-se a identificação de rubricas orçamentárias que podem ser classificadas como “exclusivas”, quando voltadas a beneficiar apenas mulheres, desconsiderando-se as “não exclusivas”, aquelas que, além das mulheres, contemplam outros grupos sociais. Esta é uma diferença da metodologia empregada neste trabalho da empregada na publicação “A Mulher no Orçamento”, do Ministério do Planejamento e Orçamento (Brasil, 2024, p. 26).

Além disso, nos municípios em que foi verificada a existência de programas e/ou ações nos PPAs, adentrou-se à execução orçamentária no período de 2022 a 2024, exercícios já concluídos, buscando-se identificar a proporção da realização das previsões inicialmente feitas.

Adicionalmente, foi levantada a receita total de cada ente municipal conforme dados do Mapa de Receitas Municipais do Observatório Fiscal do TCESP⁴, dividindo-as pelas populações para obter as receitas per capita.

Já na seara da governança, buscou-se identificar, nos *sites* de Prefeituras e Câmaras, a existência de Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres – ou semelhante – formalmente constituídos. Verificou-se, também, a disponibilidade, nas Prefeituras, de estrutura administrativa voltada ao planejamento, utilizando-se de dados divulgados pelo TCESP com base no Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Por fim, na perspectiva relacionada à representação política, foram compilados dados fornecidos pelo TSE acerca do total de candidaturas femininas ao Poder Legislativo de cada município e o total de candidatas eleitas para essas posições, além de dados relacionados às populações feminina e total, disponibilizados pelo IBGE.

⁴ Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aof%3Ahome%3Amapa%3Amapa.wcdf/generatedContent?undefined&bookmarkState=%7B%22imp%22%3A%22client%22%2C%22params%22%3A%7B%22pExercicio%22%3A%222023%22%7D%7D>. Acesso em: 7 mar. 2025.

Tabela 2 - Metodologia Aplicada

Método Indutivo	Recorte Territorial	Fontes de Dados	Análise Orçamentária	Governança	Representação Política
Metodologia compreensiva com foco na interpretação de dados; Análise qualitativa e quantitativa; Técnicas de pesquisa normativa e documental	RA Araçatuba; RA Barretos e RA São José do Rio Preto (158 municípios)	Sites institucionais, Portais de Transparência, IBGE, TSE, TCESP; Normas federais, estaduais e municipais	Levantamento de programas e ações nos PPAs 2022-2025; Análise de execução orçamentária; Identificação de rubricas "exclusivas" e "não exclusivas"	Identificação de Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres e estrutura administrativa nas Prefeituras	Compilação de dados sobre candidaturas femininas e eleitas ao Legislativo municipal (TSE e IBGE)

Fonte: Elaborada pelos autores

2. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

2.1 A atuação do Tribunal de Contas

Historicamente, no Brasil, em 7 de novembro de 1890, com grandiosa Exposição de Motivos elaborada por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, editou-se o Decreto nº 966-A, o qual declarou "instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República" (Brasil, 1890).

Quase cem anos e diversas constituições depois, a Carta Magna de 1988 trouxe, em seus artigos 70 e 71, que o controle externo da Administração Pública é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, consubstanciando-se na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Ressalte-se, todavia, que o auxílio prestado pelas Cortes de Contas ao Poder Legislativo não representa subordinação hierárquica, sendo exercidas competências próprias, atribuídas diretamente pela Constituição, independentes das funções dos órgãos legislativos.

Nesse sentido, conceitualmente, controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado e visa comprovar a probidade da Administração

e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento (Lima, 2015, p. 9).

Guerra (2019, p. 136), de forma semelhante, entende o controle externo como sendo a função constitucional desempenhada por órgãos alheios à estrutura controlada, objetivando concretizar mecanismos com vistas a garantir a total eficiência e eficácia das ações de gestão governamental.

Além disso, Lima (2015, p. 10) afirma que o controle externo da Administração Pública é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento de cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

A ampliação das atividades estatais para os setores sociais e econômicos, operando além dos limites da estrutura financeira tradicional, conjuntamente com a revolução digital ocorrida nas últimas décadas, mudaram drasticamente as formas de gerir e, conseqüentemente, de controlar.

Em razão disso, o controle da arrecadação e dos gastos públicos, tão somente sob o puro e simples ângulo da legalidade, nos ensinamentos de Guerra (2019, p. 303), não satisfaz mais as expectativas da sociedade em um Estado Democrático, sendo imprescindível a efetiva avaliação da gestão dos recursos do povo.

Nesse sentido, é possível verificar o desenvolvimento de modernas técnicas de controle, possibilitando atuação prévia e pedagógica em prol de melhores níveis de probidade na Administração e diminuindo os abusos (Guerra, 2019, p. 136).

Os Tribunais de Contas, os quais totalizam 33 órgãos, divididos em três níveis, compostos pelo da União (TCU), dos Estados (nas 26 capitais e Distrito Federal), dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro), ocupam posição central no controle externo da Administração Pública brasileira, sendo executores de variadas funções, associadas às competências que lhe foram confiadas pelas normas pátrias.

Apenas o Art. 71 da Constituição Federal, por exemplo, consubstancia as funções opinativa (inciso I), judicante (incisos II e III), fiscalizadora (incisos IV, V, VI e XI), informativa (inciso VII), sancionadora (inciso VIII) e corretiva (incisos IX e X). O Art. 74, §2º, da Carta Magna, por sua vez, traz a figura da função ouvidora.

Somadas às funções extraídas diretamente do texto constitucional, ainda encontramos funções adicionais estabelecidas infraconstitucionalmente, como a consultiva e a normativa,

presentes nas Leis Orgânicas das Cortes de Contas, como no art. 1º, XVII e Art. 3º, respectivamente, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Brasil, 1993), no caso do Tribunal de Contas da União e no art. 2º, XXV e XXIII, respectivamente, da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993 (São Paulo, 1993), no caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Vislumbra-se, ainda, a função pedagógica disposta no Art. 88 da Lei Orgânica do TCU, sendo ratificada pelo Art. 173 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Brasil, 2021).

Atualmente, além dessas funções entendidas como “clássicas”, previstas no ordenamento jurídico brasileiro, como listadas por Sicca e Lima (2023, p. 184), em decorrência da evolução da sociedade e do Direito, tem-se o surgimento de novos papéis atribuídos aos Tribunais de Contas, derivando-se nas seguintes funções descritas por Motta e Godinho (2022):

- a) *Articuladora*: quando coordenam instâncias interinstitucionais de diálogo e atuam conjuntamente com aqueles envolvidos no ciclo das políticas públicas;
- b) *Indutora*: quando fornecem subsídios para a tomada de decisão e operam na disseminação de boas práticas;
- c) *Educadora*: quando os Tribunais agem pelas chamadas “Escolas de Contas”, difundindo conhecimento e capacitando gestores, servidores e cidadãos com a finalidade de profissionalizar a gestão pública.

Ainda, uma outra função descrita por Godinho, Marinot e Vaz (2022, p. 234), é a colaborativa, parte integrante do conceito de governança, na qual as Cortes atuam colaborativamente com a Administração, reunindo, tratando e estruturando dados com o objetivo de fornecer informações relevantes e tempestivas para tomada de decisão pelos gestores.

Essas novas funções dialogam diretamente com o grau de maturidade vislumbrado nas instituições que as executam. Nesse sentido, Castro e Castro (2020, p. 375), de forma pedagógica, resumem acerca do grau de maturidade dos Tribunais de Contas a partir do seu olhar sobre as contas públicas:

Inicia-se com a ênfase na mera conformidade (*oversight*). O foco são os processos, a verificação de legalidade, a legitimidade de agentes e sua competência respectiva. É comparável, analogicamente, a uma atividade de um cão de caça que busca essencialmente a identificação de ilegalidades e/ou irregularidades para a devida sanção.

Uma segunda etapa de maturação é o momento em que a entidade fiscalizadora, além da conformidade, passa a verificar e analisar o resultado das políticas públicas: é uma atividade *insight*, ou seja, de supervisão. Continuando com nossa simpática analogia com o “melhor amigo do homem”, temos o simpático cão de guarda ou vigia. Este tem o olhar que ultrapassa a mera conformidade para focar-se nos resultados das políticas públicas e seu respectivo impacto na vida dos cidadãos.

O terceiro e último grau de maturidade coincide com a capacidade preditiva. Nesse cenário, os tribunais de contas devem executar suas atividades de controle externo utilizando-se de análise de riscos e cenários em

longo prazo para auxiliar e qualificar a tomada de decisão. Trata do status *foresight*, no sentido da predição do bom caminho. É como se tivéssemos o cão-guia, capaz de auxiliar na escolha do caminho mais seguro e confiável.

Aderindo formalmente a esse tipo de atuação, em 18 de novembro de 2022, os presidentes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB) assinaram a intitulada “Carta do Rio de Janeiro”, assumindo os Tribunais de Contas como indutores da boa gestão e guardiões da democracia (ATRICON, 2022).

Elencando ao menos dezoito argumentos e estabelecendo treze diretrizes para guiar as Cortes de Contas em suas atuações, o documento é assertivo ao priorizar atividades preventivas e prospectivas, reforçando o foco dos Tribunais de Contas nas funções articuladora, indutora, cooperativa e educadora:

[...] Com base, nessas considerações iniciais, as entidades signatárias deste documento ASSIM SE MANIFESTAM:

...

e. Realizar atividades coordenadas de capacitação, compartilhamento de dados e intercâmbio e cooperação técnico-científica nas atividades de controle de conformidade e operacional, priorizando a política pública educacional, com ênfase na primeira infância e na alfabetização, e a tutela do desenvolvimento sustentável e da promoção de um meio-ambiente ecologicamente equilibrado;

...

j. Atuar, preferencialmente de forma preventiva e em rede, com apoio da tecnologia da informação e utilizando os critérios da relevância, materialidade e risco, em particular relativamente àquelas capituladas como atos de improbidade administrativa e/ou como crimes contra a administração pública, por meio das ações ordinárias de fiscalização e de auditorias coordenadas designadas especialmente para esse fim;

k. Adotar programas de disseminação de boas práticas de gestão pública, por meio do exercício das funções articuladora, indutora, cooperativa e educadora, a fim de, dentre outros objetivos, “habilitar os responsáveis pela governança do setor público para que possam cumprir suas responsabilidades e responder aos achados e recomendações da auditoria e adotar as ações corretivas apropriadas”;

l. Utilizar instrumentos de solução consensual de conflitos, por meio de uma atuação dialógica, guiada essencialmente por um viés prospectivo, de modo a antecipar e evitar ou corrigir a prática de inconformidades; [...]

Com isso, nota-se o compromisso dos Tribunais de Contas brasileiros com o aperfeiçoamento da gestão pública, objetivando não apenas o controle como fim em si próprio, mas a consecução da eficiência, da eficácia e da efetividade exigidas da Administração Pública pela sociedade atual, reforçando, nas constatações de Medeiros e Reck (2023, p. 242), a tendência dessas Cortes como atores políticos que participam, num regime de cooperação, das avaliações periódicas relativas à implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, acerca da atuação das Cortes de Contas em relação ao tema de igualdade de gênero, a Atricon emitiu, em 16 de novembro de 2022, a Nota Recomendatória Atricon nº 04/2022, recomendando aos Tribunais de Contas brasileiros que (ATRICON, 2022b):

1. estabeleçam metas quanto à proporcionalidade feminina nos Tribunais de Contas de todo o País e realizem ações de monitoramento quanto à eficácia das medidas implementadas;
2. promovam a paridade de gênero nos cargos de liderança;
3. promovam debates sobre causas e consequências das desigualdades de gênero e ações para combatê-las no ambiente dos Tribunais de Contas de todo o País, por meio de palestras, seminários e rodas de conversa, bem como treinamentos e workshops;
4. promovam eventos de sensibilização e capacitação para implementação de medidas institucionais de promoção da igualdade de gênero junto aos membros, servidores e colaboradores dos Tribunais de Contas;
5. promovam campanhas sobre formas de discriminação contra mulheres no ambiente de trabalho dos Tribunais de Contas e dos entes da Administração Pública;
6. promovam campanhas de sensibilização e ações preventivas sobre assédios moral e sexual no âmbito dos Tribunais de Contas e dos entes da Administração Pública;
7. promovam incentivos às iniciativas que viabilizem a flexibilização na jornada de trabalho com compensação para mulheres que são mães;
8. estimulem a publicação de artigos e informações sobre a temática;
9. assegurem condições de proporcionalidade para a participação de mulheres nos eventos realizados no âmbito do controle externo; e
10. atuem preventiva e pedagogicamente em relação a todas as formas de discriminação relacionadas a gênero.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão responsável pela fiscalização contábil, operacional, financeira, operacional e patrimonial da área territorial analisada no presente trabalho, em consonância com a referida Nota, vêm adotando sistemáticas medidas de apoio à promoção da equidade de gênero.

Exemplificativamente, verifica-se a criação da “Ouvidoria das Mulheres”⁵, instituída pela Resolução nº 16/2022 (São Paulo, 2022) e regulamentada pela Ordem de Serviço GP nº 02/2022 (São Paulo, 2022b), com o objetivo de apoiar, acolher e orientar o público interno e visitantes do TCESP que se sintam vítimas de qualquer tipo de violência ou que tenham informações sobre abusos envolvendo colegas de trabalho.

Além disso, a Corte Paulista editou a Resolução nº 15/2024 (São Paulo, 2024), instituindo medidas para incentivo da meritocracia e da proporcionalidade de gênero em seu âmbito interno. Também, houve promoção de eventos sobre o tema⁶.

A oportunidade de atuação, agora, se volta à promoção da temática ao público jurisdicionado. Por meio do fortalecimento da Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington

⁵ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Ouvidoria das Mulheres. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/ouvidoria/ouvidoria-mulheres>. Acesso em: 18 mar. 2025.

⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Notícias. Meritocracia e Proporcionalidade de Gênero serão temas de seminário no TCESP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-meritocracia-e-proporcionalidade-genero-serao-temas-seminario-tcesp>. Acesso em: 18 mar. 2025.



Luís” (EPCP)⁷, a Corte de Contas pode, por meio das funções educadora e indutora, elaborar e disseminar cursos e promover eventos que reforcem a importância da centralização da questão de gênero no debate com os demais entes da Administração Pública, dando consecução aos itens 5 e 6 da Nota Recomendatória Atricon nº 04/2022.

Essa atuação pedagógica já encontra respaldo, inclusive, no próprio Planejamento Estratégico 2022-2026 do TCESP⁸, especialmente no Resultado-Chave “3.2. Parcerias e ações com outras instituições ampliadas”, Iniciativa Estratégica “I12 – Programa de capacitação aos jurisdicionados”, e no Resultado-Chave “5.1 Oferta de capacitação aos jurisdicionados alinhada às demandas identificadas”, Iniciativa Estratégica “I20 – Programa de capacitação aos jurisdicionados”.

Ademais, acerca do item 10 da referida Nota, o TCESP pode inserir em seus procedimentos fiscalizatórios, de forma preventiva e pedagógica, análises em relação à promoção da igualdade de gênero nos órgãos jurisdicionados, objetivando suscitar o debate nessas localidades.

2.2 Políticas públicas no âmbito municipal

Souza (2006, p. 07) define políticas públicas como o campo do conhecimento que tem por objetivo levar o governo à ação, analisando-a e, se necessário, propondo correções de rota em seu curso. A etapa da formulação de políticas públicas, numa democracia, é aquela em que os governos traduzem suas intenções em programas e ações aptos a produzir alterações na realidade.

Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28-29), no mesmo sentido, definem que política pública é

um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Nessa senda, Capella (2018, p. 9) entende que o processo de formulação de políticas públicas divide-se em dois elementos: a definição da agenda e a de alternativas. Enquanto aquele se relaciona com o direcionamento da atenção ao redor de pontos ou problemas específicos, esse se refere ao desenho de um plano de ação possível. Dessa forma, analisar a formulação de políticas guarda relação com a busca por compreender por qual razão alguns temas se tornam

⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” (EPCP). Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp>. Acesso em: 18 mar. 2025.

⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Gestão Estratégica. Planejamento Estratégico 2022-2026. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-2022-2026>. Acesso em: 18 mar. 2025.

relevantes e concentram o interesse de diversos atores, enquanto outros não, assim como por que certas alternativas consideradas em vez de outras.

De forma a exemplificar boas práticas de planejamento de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero, pode-se listar o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres do Município de São Paulo⁹ (PMPM 2017-2020), o qual, ao propor políticas públicas relacionadas ao tema, divide-se em seis eixos, desdobrados em objetivos e metas, e orientam ações a serem implementadas com definição dos atores responsáveis e dos prazos para realizá-las, estabelecendo parâmetros para seu monitoramento e sua implementação:

- 1) Eixo “Participação Política, Poder Público, Democracia e Transparência”, com o objetivo geral de contribuir para a universalização da cidadania e a igualdade de direitos por meio da ampla presença de mulheres, com representatividade de sua diversidade, nos espaços de participação do município, bem como da transparência da gestão pública;
- 2) Eixo “Autonomia Econômica, Trabalho e Desenvolvimento”, com o objetivo geral de promover os direitos e a autodeterminação da mulher por meio da igualdade de condições e de oportunidades no mundo do trabalho;
- 3) Eixo “Educação, Igualdade de Gênero e Comunicação Não-sexista”, com o objetivo geral de fortalecer a educação e a comunicação como instrumentos para construção de uma sociedade com igualdade de gênero;
- 4) Eixo “Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos”, com o objetivo geral de promover o respeito aos direitos sexuais e reprodutivos e o cuidado integral à saúde das mulheres, considerando sua diversidade, em todas as fases do ciclo de vida;
- 5) Eixo “Enfrentamento à Violência”, com o objetivo geral de construir uma cidade livre da Violência contra a Mulher; e
- 6) Eixo “Direito à Cidade e Cidadania Cultural”, com o objetivo geral de promover a vivência plena e segura das mulheres na cidade, com valorização de sua contribuição às diferentes dimensões da vida social.

De forma semelhante, o Município de Londrina, no Paraná, elaborou seus Planos Municipais de Políticas para as Mulheres (2020-2022 e 2023-2026)¹⁰ em cinco eixos temáticos,

⁹ Município de São Paulo. 1º Plano Municipal de Políticas para Mulheres. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/politicas_para_as_mulheres/arquivos/1_Plano_SMPM-pdf.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

¹⁰ Município de Londrina. Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/plano-municipal-de-politicas-para-as-mulheres>. Acesso em: 19 mar. 2025.

também elencando ações e metas, com seus respectivos responsáveis, fazendo apenas pequenas adaptações dos termos utilizados em cada eixo.

O Município de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul (2016), por sua vez, elaborou o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres¹¹ a partir de Planos de Ações em vertentes de: 1) Geração de Trabalho, Emprego e Renda; 2) Saúde; 3) Combate a Todas as Formas de Violências; 4) Exercício do Poder; 5) Cultura; 6) Educação; 7) Infraestrutura e Meio Ambiente.

2.3 Resultados e limitações

Inicialmente, é importante a pontuação das limitações encontradas. Dos 158 municípios que compõem as regiões selecionadas, em nove não foi possível localizar os anexos dos planos plurianuais, pois estavam ausentes nos repositórios públicos à época da pesquisa: Glicério, Itapura e Murutinga do Sul, na RA de Araçatuba; Cajobi e Terra Roxa, na RA de Barretos; e Catiguá, Macaubal, Mirassol e Monções, na RA de São José do Rio Preto.

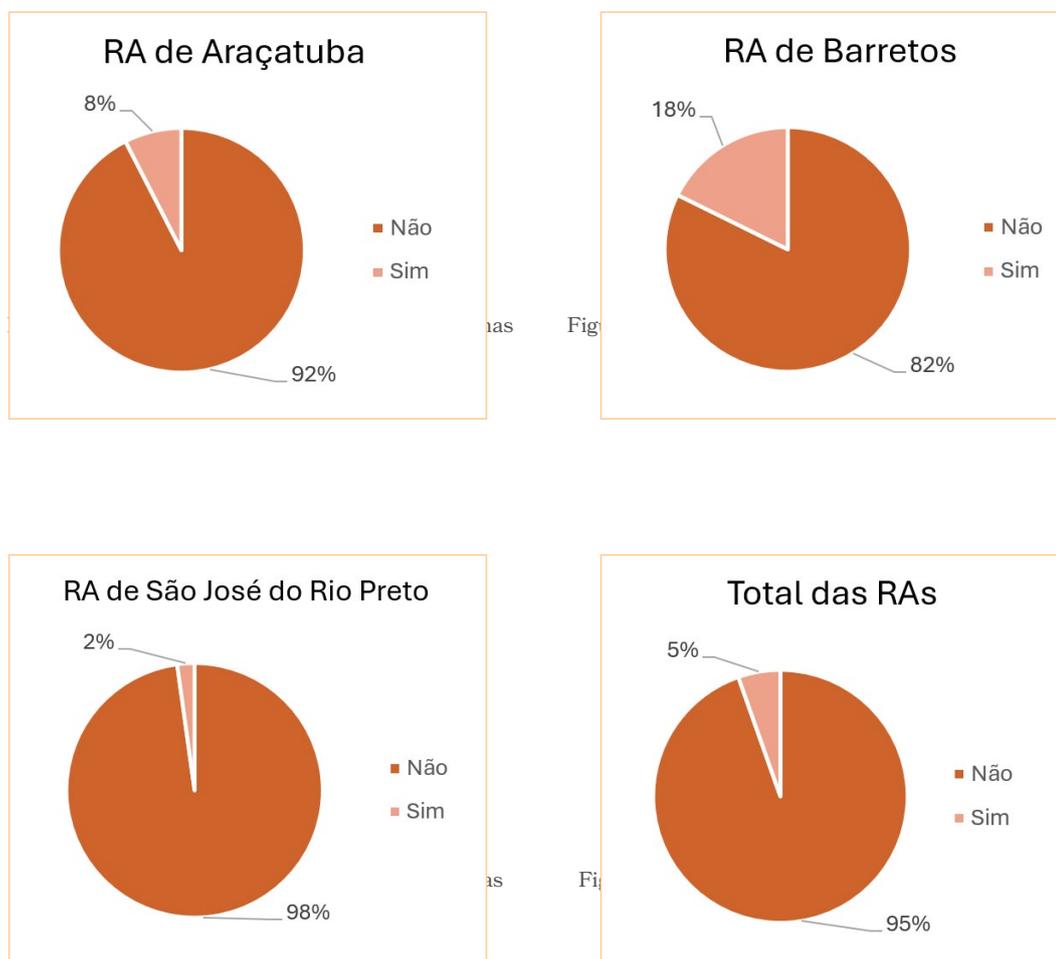
Dessa forma, foram considerados 149 municípios para a compilação dos resultados quanto à presença ou ausência de programas e/ou ações específicas voltadas às mulheres ou à questão de gênero. Para as demais análises, os municípios ora excluídos foram reintegrados à base de dados, perfazendo, novamente, o total de 158.

Além disso, as análises se basearam nos planos plurianuais iniciais do período 2022-2025, não sendo consideradas eventuais alterações posteriores. Já a análise orçamentária foi feita com base nos valores aplicados nos anos de 2022, 2023 e 2024, em razão de 2025 ainda se encontrar em execução parcial.

A análise quanto à existência dos Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres, por sua vez, encontra limitação nas informações legislativas disponibilizadas pelos entes, sendo verificadas as leis ordinárias publicizadas pelos Poderes Legislativos e Executivos.

Superadas as limitações, discorre-se sobre os resultados encontrados. A presença de programas e/ou ações específicos nos PPAs dos municípios selecionados se mostrou abaixo do esperado, com a existência de três programas no universo de 40 municípios na RA de Araçatuba, três programas no universo de 17 municípios na RA de Barretos e dois programas no universo de 92 municípios na RA de São José do Rio Preto:

¹¹ Município de Campo Grande. Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <https://cdn.campogrande.ms.gov.br/portal/prod/uploads/sites/18/2016/12/Plano-Municipal-de-Poli%CC%81ticas-para-as-Mulheres.pdf>. Acesso em: 19 mar.2025.



Com isso, apenas oito municípios - de um recorte de 149 – possuem programas e/ou ações orçamentárias especificamente voltados às mulheres ou à questão de gênero, representando 5,37% dos municípios analisados. Em termos monetários, as municipalidades relacionadas, somadas, tiveram receitas de R\$ 17.328.347.735,09 apenas em 2023, enquanto os programas específicos, previstos para o período de quatro anos, totalizaram R\$ 19.408.934,82, correspondendo a 0,11% dos recursos disponíveis em 2023.

Avançando sobre a execução orçamentária das previsões, verificou-se que, no período de 2022 a 2024 – correspondente a três quartos do ciclo orçamentário -, apenas São José do Rio Preto havia aplicado, pelo menos, 75% dos valores inicialmente previstos. A seguir, demonstra-se a situação de cada um dos oito municípios que possuem rubricas específicas ao tema:

Tabela 3 – Execução orçamentária dos programas específicos por município

Município	Região Administrativa	Valor Programa (R\$)	Valor aplicado 2022-2024 (R\$)
Andradina	Araçatuba	654.000,00	135.045,68
Araçatuba	Araçatuba	3.112.146,51	2.160,00
Valparaíso	Araçatuba	8.620,30	137,40
Barretos	Barretos	212.000,00	0,00
Bebedouro	Barretos	784.000,00	396.397,10
Monte Azul Paulista	Barretos	2.140.000,00	206.300,60
São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	9.772.000,00	16.792.764,95
Votuporanga	São José do Rio Preto	2.726.168,01	1.566.302,49

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Portal da Transparência Municipal TCESP.¹²

Dentre estes, destacam-se o município de Araçatuba, que executou valores irrisórios (R\$ 2.160,00) frente à previsão orçamentária (R\$ 3.112.146,51), e o município de Valparaíso, que aplicou, em três anos, o equivalente a pouco mais de R\$ 0,12 centavos por dia na ação prevista. Por outro lado, a execução trienal realizada por São José do Rio Preto importou em 171,85% do previsto para o período de quatro anos, totalizando R\$ 16.792.764,95.

Nesse sentido, a ausência de programas ou ações específicos relativas à população feminina indica a necessidade de priorização de ações de gênero no planejamento orçamentário, de forma a promover, de forma sistemática e planejada, a equidade de gênero.

De forma semelhante, a baixa aplicação efetiva naqueles municípios que previram ações e programas específicos evidencia desafios administrativos e de execução orçamentária, reque-rendo aprimoramento técnico e monitoramento constante para redução dessa lacuna.

Adentrando aos aspectos da governança local, verificou-se que apenas 31 dos 158 municípios possuem Conselho Municipal de Direitos das Mulheres formalmente instituídos, enquanto 70 dos mesmos 158 possuem estrutura administrativa voltada especificamente para as atividades de planejamento. Daqueles que possuem programas específicos voltados às mulheres, todos possuem conselho municipal específico, enquanto Valparaíso e Monte Azul Paulista não possuem sequer estrutura voltada ao planejamento.

A ausência de instâncias de governança afetas ao tema da promoção da equidade de gênero pode se mostrar uma barreira à criação de políticas especificamente voltadas às mulheres, dificultando o já tortuoso processo de alocação de recursos a determinados públicos.

¹² SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Portal da Transparência Municipal. Disponível em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Ainda nesse sentido, a sub-representação feminina nos Legislativos municipais também se mostra grave. Nas eleições municipais de 2024, das 1.511 vagas às Casas Legislativas nos 158 municípios analisados, apenas 271 foram providas por mulheres, o que representa 17,94% do total. Seria possível argumentar-se pelo baixo número de candidaturas como justificativa para tal resultado, entretanto, foram registradas 3.863 mulheres concorrendo no citado pleito.

Assim, denota-se severa fragilidade na representação política feminina, algo também experienciado em níveis Estadual e Federal. Quanto a isso, é necessário fortalecer a representatividade política das mulheres no Legislativo, assegurando sua participação ativa na formulação das políticas orçamentárias, além de criar mecanismos institucionais que garantam que sua atuação não se restrinja apenas a temas relacionados às *soft politics* (Rosa; Brenck; Campolina, 2024, p. 7).

A partir dos resultados encontrados, é possível verificar que, das 1.511 vagas das Casas Legislativas dos 158 municípios analisados, apenas 271 foram providas por mulheres, perfazendo 17,94% do total. Com isso, as políticas públicas voltadas à igualdade de gênero não encontram representatividade desde a fase embrionária de definição dessa agenda no âmbito legislativo, relegando a pauta como um tema não prioritário na agenda apreciada.

Isso se torna ainda mais evidente ao analisar as definições de agendas municipais de médio prazo, concretizadas por meio dos planos plurianuais, visto que apenas oito municípios - de um recorte de 149 - possuem programas e/ou ações orçamentárias especificamente voltados às mulheres ou à questão de gênero, representando 5,37% dos municípios analisados.

Dessa forma, em termos de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero, no noroeste paulista, o que se verifica é a quase ausência material no planejamento municipal de projetos e ações voltadas à pauta.

Além disso, em relação às poucas iniciativas identificadas nessas peças orçamentárias, apenas um município executou pelo menos três quartos do orçamento previsto para o período analisado, denotando que os demais possuem um planejamento apenas formal, sem uma verdadeira intenção para que, de fato, ele seja executado.

Dessa forma, reitera-se a necessidade de conscientização e de aprimoramento técnico temático dos municípios do noroeste paulista. Quanto a isso, nesse sentido, em razão do papel pedagógico atribuído às Cortes de Contas e a partir das ações fiscalizatórias propostas no item relativo à atuação desses Tribunais, é possível a redução dessas lacunas com a promoção de capacitações e eventos e com a realização de recomendações objetivando a elaboração de estudos de aplicações de políticas públicas no âmbito municipal, na forma sugestiva das acima elencadas e observando a pertinência das aplicações em cada localidade.

Em relação à produção jurisprudencial da Corte Paulista, a busca no respectivo portal da Casa¹³ com o exato termo chave “igualdade de gênero” retornou 184 resultados, sendo 183 transcrições dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e uma menção à “Ausência e Impacto das Políticas Públicas de Igualdade de Gênero”, no relatório das Contas Municipais da Prefeitura de Orindiúva, relativas ao exercício de 2022¹⁴, sem, no entanto, recomendações proferidas nesse sentido.

Por sua vez, a pesquisa com as palavras-chave “paridade de gênero” e “proporcionalidade de gênero” não apresentou resultados. Finalmente, com o termo “equidade de gênero”, retornaram-se dois resultados, sendo ambos relativos à representação contra procedimento licitatório que previu “ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho” como critério de desempate.

Esses resultados reforçam a necessidade de inclusão do tema na agenda fiscalizatória da Casa, permitindo que os municípios jurisdicionados tenham contato com assuntos poucos explorados localmente e sejam conscientizados sobre a importância deles.

Abaixo, relacionam-se objetivos elencados a partir das metas brasileiras do Ministério das Relações Exteriores para o cumprimento da Agenda 2030 (IPEA, 2023), quanto ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 5 (Igualdade de Gênero)¹⁵, com as competências municipais constitucionais e sugestões de emprego dos orçamentos para a promoção da igualdade de gênero, e tópicos de possível fiscalização dos respectivos Tribunais de contas.

¹³ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/>. Acesso em 18 mar. 2025.

¹⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Pesquisa de Jurisprudência. Contas Municipais. Prefeitura de Orindiúva. Exercício de 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/exibir?proc=3948/989/22&offset=170>. Acesso em: 18 mar. 2025.

¹⁵ Resumem-se as Metas do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 5 (Igualdade de Gênero) em nível federal (IPEA, 2023):
Meta 5.1: Eliminar todas as formas de discriminação de gênero, considerando interseccionalidades.
Meta 5.2: Erradicar todas as formas de violência de gênero, incluindo violência sexual e tráfico.
Meta 5.3: Acabar com casamentos e uniões precoces, forçados e mutilações genitais femininas.
Meta 5.4: Eliminar a desigualdade na divisão do trabalho doméstico e de cuidados.
Meta 5.5: Assegurar a participação igualitária das mulheres na política e na economia.
Meta 5.6: Garantir acesso universal à saúde sexual, direitos sexuais e reprodutivos.
Meta 5.a: Garantir igualdade no acesso e controle dos recursos econômicos e da terra.
Meta 5.b: Assegurar igualdade de gênero no acesso e uso de tecnologia, ciência e comunicação.
Meta 5.c: Fortalecer políticas públicas e legislação para a igualdade de gênero.

Tabela 4 – Relação entre Competências Municipais, ODS 5 e Fiscalização Orçamentária

Possibilidade de Atuação Municipal	Objetivo	Ações Municipais a serem fiscalizadas	Metas ODS 5	Referência CF 88
Criação de leis e políticas públicas específicas para garantir a igualdade de gênero e combater a discriminação	Garantir igualdade de gênero e combater a discriminação em todas as suas formas.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração e aprovação de leis municipais que promovam a igualdade de gênero. - Criação de políticas públicas para eliminar discriminação de gênero, raça, etnia e outros. 	Meta 5.1, 5.2, 5.6	Art. 30, inciso I, II, VIII, XX
Implementação de serviços municipais de apoio às vítimas de violência, de saúde sexual e reprodutiva e de empoderamento econômico	Proteger e apoiar mulheres vítimas de violência, garantir o acesso à saúde sexual e reprodutiva e promover o empoderamento econômico.	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de centros de acolhimento e apoio a mulheres vítimas de violência. - Implementação de unidades de saúde pública que ofereçam atendimento especializado em saúde sexual e reprodutiva. - Oferecimento de programas de capacitação e microcrédito para empoderamento econômico de mulheres. 	Meta 5.2, 5.4, 5.6, 5.b	Art. 30, inciso I, VII, X, XXII
Promoção de educação e conscientização nas escolas e nas comunidades sobre direitos de gênero e igualdade	Sensibilizar a população para a importância da igualdade de gênero e incentivar a participação política e econômica das mulheres.	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento de campanhas de conscientização nas escolas e comunidades sobre igualdade de gênero. - Promoção de cursos e palestras sobre direitos das mulheres e empoderamento feminino. 	Meta 5.5, 5.a	Art. 30, inciso I, IV, XXIII
Desenvolvimento de programas e serviços que atendam às necessidades específicas das mulheres (intersecções com raça, etnia, deficiência, etc.)	Atender às necessidades específicas das mulheres, considerando a interseccionalidade com outros fatores sociais e culturais.	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de programas específicos para mulheres negras, indígenas, com deficiência, entre outras. - Desenvolvimento de serviços de apoio voltados para mulheres das periferias, áreas rurais e outras populações vulneráveis. 	Meta 5.3, 5.a, 5.b	Art. 30, inciso I, II, IV

Fonte: Elaboração dos autores.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a presença de políticas públicas e ações de governança voltadas à igualdade de gênero no âmbito municipal no Noroeste Paulista. Para tanto, analisou 158 municípios das Regiões Administrativas de Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto, destacadamente quanto aos Planos Plurianuais (PPAs) iniciais do período de 2022-2025, a execução orçamentária do triênio 2022-2024, as instâncias participativas, suas receitas e a composição de representação legislativa.

Com isso, constatou-se que a maioria dos municípios não possui programas ou ações específicas voltadas às mulheres ou à questão de gênero. Apenas 5,37% dos municípios analisados apresentaram rubricas orçamentárias exclusivas para essa temática, e, mesmo entre esses, a execução dos recursos previstos foi, em geral, insuficiente, com exceção de São José do Rio Preto, que superou as expectativas de aplicação.

A sub-representação feminina nos legislativos municipais também se mostrou um desafio significativo, com apenas 17,94% das vagas ocupadas por mulheres nas eleições de 2024. Essa baixa representatividade política reflete e é refletida na falta de priorização de políticas públicas relativas a essa parte da população, evidenciando um ciclo vicioso que dificulta a promoção da equidade de gênero desde a fase de formulação das políticas até sua execução.

No que diz respeito à governança, a ausência de Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres em grande parte dos municípios analisados e a falta de estruturas administrativas voltadas ao planejamento reforçam a necessidade de fortalecer as instâncias participativas e de gestão que possam fomentar a criação e implementação de políticas públicas sensíveis ao gênero.

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), por sua vez, foi destacada como fundamental para a promoção da igualdade de gênero, tanto no âmbito interno, com medidas norteadoras como a criação da Ouvidoria das Mulheres e a promoção de eventos sobre meritocracia e proporcionalidade de gênero, quanto no âmbito externo, por meio de ações pedagógicas e fiscalizatórias que incentivem os municípios a adotarem políticas públicas voltadas à equidade de gênero. Nesse sentido, a inclusão do tema na agenda fiscalizatória do TCESP pode contribuir para a sensibilização e capacitação dos gestores públicos, além de fomentar e difundir a adoção de boas práticas já implementadas em outros municípios, como os Planos Municipais de Políticas para as Mulheres de São Paulo, Londrina e Campo Grande.

Em síntese, os resultados deste estudo evidenciam a necessidade de maior atenção às questões de gênero no planejamento e na execução orçamentária dos municípios, bem como a importância de fortalecer a representação política feminina e as instâncias de governança que

possam garantir a efetividade das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero. A atuação dos Tribunais de Contas, em especial o TCESP, pode ser um catalisador para essa mudança, promovendo a equidade de gênero por meio de ações preventivas, pedagógicas e fiscalizatórias.

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas ampliem o escopo de análise para outras regiões do Estado de São Paulo e do país, a fim de verificar se os padrões observados no noroeste paulista se repetem em outras localidades. Além disso, recomenda-se a realização de estudos que avaliem o impacto e os resultados das políticas públicas de gênero já implementadas, contribuindo para a construção de um arcabouço teórico e prático mais robusto para a promoção da igualdade de gênero no Brasil.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. **Carta do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/11/VIIIENTC2022_CartaRJ..pdf. Acesso em: 18 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. **Nota Recomendatória Atricon n° 04/2022**. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Nota-Recomendatoria-no-04-2022-Igualdade-de-Genero.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BORGES, Lana. **Tributação e Gênero**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5611>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um tribunal de contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Decretos do governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil Coleção de leis da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, fascículo 11, p. 3.440-3.442, 1890.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022: população por idade e sexo - resultados do universo - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73102>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PIB - Produto Interno Bruto: o que é**. IBGE Explica, 2025b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tabela 9514 - População residente, por sexo, idade e forma de declaração da idade - Brasil**. Sidra – Sistema IBGE de Recuperação Automática, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9514>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 abr. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 03 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **A mulher no orçamento 2024: ano base 2023**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/2024_05_16_a_mulher_orcamento_2023.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE Mulheres - Estatísticas**. Portal da Justiça Eleitoral, 2025a. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 05 jul. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 19 mar. 2025.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CASTRO, Renata Ramos de. Para (muito) além de um tribunal de contas: da conformidade à predição. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 367-376. (Coleção Fórum IRB, v. 3). ISBN 978-85-450-0713-5.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Mulheres no mercado de trabalho: desafios e desigualdades constantes. **Boletim Especial 8 de Março de 2024 – Dia Internacional da Mulher**. São Paulo: DIEESE, 2024. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2024/mulheres2024.html>. Acesso em: 6 mar. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/relatorio-visivel-e-invisivel-5ed-2025.pdf?v=13-03>. Acesso em: 13 mar. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODINHO, Heloísa Helena Antonácio M.; MARINOT, Márcio Batista; VAZ, Wesley. Impactos da Lei do Governo Digital no controle externo. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). **Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 221-238.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da Administração Pública**. 4. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **ODS 5 - Igualdade de Gênero**. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html>. Acesso em: 29 mar. 2025.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas** - 6. ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

MEDEIROS, Jeanine Lykawka; RECK, Janriê Rodrigues. O Tribunal de Contas: ator ou coadjuvante na implementação das políticas públicas na perspectiva do Direito Constitucional contemporâneo? In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 233-245. ISBN 978-65-5518-596-6.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Revista Consultor Jurídico**, 4 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

ROSA, L. M. S.; BRENCK, C. Z.; CAMPOLINA, B. **O que é um Orçamento Sensível a Gênero e os desafios do Brasil para adotá-lo**. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), 2024. (Nota de Política Econômica, n. 58). Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/npe-58-o-que-e-um-orcamento-sensivel-a-genero-e-os-desafios-do-brasil-para-adota-lo/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SÃO PAULO. **Lei Complementar Nº 709, de 14 de janeiro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Diário Oficial Executivo I, São Paulo, SP, 22 jan. 1993. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>. Acesso em 03 jul. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Ordem de Serviço GP nº 02/2022**. Regula os procedimentos a serem adotados pela Ouvidoria e pelo canal da “Ouvidoria das Mulheres” sobre as demandas recebidas. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/>

ordem-servico/regulamenta-procedimentos-serem-adotados-pela-ouvidoria-e-pelo-canal. Acesso em: 18 mar. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Portal da Transparência Municipal**. Disponível em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 16/2022**. Reorganiza a Ouvidoria e a Ouvidoria das Mulheres e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/reorganiza-ouvidoria-e-ouvidoria-mulheres-e-outras-providencias>. Acesso em: 18 mar. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 15/2024**. Institui medidas para incentivo da meritocracia e da proporcionalidade de gênero no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/institui-medidas-para-incentivo-meritocracia-e-proporcionalidade-genero>. Acesso em: 18 mar. 2025.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Coletânea de Políticas Públicas - Volume 1**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. ISBN 85-256-0052-0. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132>. Acesso em: 19 mar. 2025.

SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 179-206. ISBN 978-65-5518-596-6.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, jul. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 19 mar. 2025.



Representatividade feminina nos Tribunais de Contas: números, fatores e a iniciativa paulista

Karen Oliveira Bonfim

Bacharel em Direito; Especialista em Filosofia e Direitos Humanos; Assessora Jurídica na PRODESP
karen.bonfim@hotmail.com

Lucas Alúcio Scatimburgo Pedroso

Bacharel em Direito; Doutorando e Mestre em Direito Administrativo; Assessor Jurídico na PRODESP
lucasaluisiosp@gmail.com

RESUMO

Segundo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e uma noção de burocracia representativa, a equidade de gênero deve ser buscada nas instituições democráticas, de forma a refletir a sociedade. O presente artigo investiga como isso tem ocorrido nos Tribunais de Contas de todo o Brasil, em especial no caso de Conselheiras. Opta-se pela análise desses órgãos devido ao seu caráter híbrido, cujas nomeações ocorrem tanto por indicação política quanto por concursos públicos, segundo a legislação, o que permite investigar em que medida a forma de provimento do cargo afeta, ou não, a participação feminina. Para isso, é realizado levantamento empírico da quantidade de mulheres, bem como se analisa, a partir de levantamento bibliográfico, quais os fatores que influem a baixa presença feminina e as medidas que devem ser tomadas. Por fim, trata-se de iniciativa recente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e seu alinhamento com a literatura. Conclui-se que apenas uma abordagem multidimensional, que passe por transparência e monitoramento da situação, conscientização das barreiras e benefícios da promoção da igualdade, bem como definição de perfis objetivos na progressão da carreira, pode romper barreiras históricas e garantir instituições mais representativas, em termos de gênero.

PALAVRAS-CHAVE: Participação feminina; Administração pública; Tribunais de Contas; Equidade de gênero; Políticas públicas.

ABSTRACT

According to the United Nations Sustainable Development Goals and the notion of representative bureaucracy, gender equity should be pursued in democratic institutions, to mirror society. This article investigates how this presence has materialized in Audit Offices across Brazil, especially in the top positions. The analysis focuses on these Offices due to their hybrid nature, as their positions are filled both through political nominations and public examinations, in accordance with legislation, which allows for an investigation into the extent to which the method of appointment influences, or not, female participation. To this end, an empirical survey is conducted on the number of women, as well as an analysis, based on bibliographical research, of the factors influencing the low female presence and the measures that should be taken. Finally, recent measures from the São Paulo State Court of Accounts are examined, along with their alignment with the literature. It is concluded that only a multidimensional approach, which includes transparency and monitoring of the situation, awareness of barriers and the benefits of promoting equality, and the definition of clear profiles for career progression, can break historical barriers and ensure more representative institutions in terms of gender.

KEYWORDS: Female participation; Public administration; Audit Offices; Gender equity; Public policies.



INTRODUÇÃO

Não é de hoje que as sociedades vêm sendo chamadas para se voltarem a uma transformação positiva do espaço feminino em todas as suas esferas, o que impulsionou consideráveis avanços, sem, contudo, atingir um cenário ideal de igualdade de direitos, espaços e conquistas entre homens e mulheres.

Por certo, a igualdade de gênero tem ganhado maior destaque na modernidade como um tema a ser perseguido e uma questão importante a ser buscada de forma mais ativa e assídua, tanto pela sociedade quanto pelas instituições públicas e privadas. É nesse contexto

de chamado para a transformação de espaços - antes tomados majoritariamente por figuras masculinas, como os cargos de liderança -, que se tem buscado inserir figuras femininas cujos papéis se revelam ferramentas transformadoras da sociedade.

Nos dizeres de Mary Wollstonecraft, em sua Carta de Reivindicação dos Direitos da Mulher, escrita como resposta à Constituição Francesa de 1791, numa afeição pela humanidade, a causa da virtude leva a ter como objetivo a ser alcançado a inserção de mulheres em posições que lhes permitam avançar:

É, então, uma afeição por toda a raça humana que faz minha pena disparar rapidamente para apoiar o que acredito ser a causa da virtude; e o mesmo motivo me leva a desejar seriamente ver a mulher colocada em uma posição em que ela possa avançar, em vez de ser refreada para o progresso dos princípios gloriosos que dão substância à moralidade. Minha opinião, de fato, respeitando os direitos e os deveres da mulher, parece fluir tão naturalmente desses princípios fundamentais que me parece quase impossível que algumas das mentes abertas, responsáveis por formarem sua admirável constituição, não concordem comigo (Wollstonecraft, 1792, p. 5).

No mesmo sentido de luta pela transformação dos espaços, a Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, escrita em 26 de agosto de 1986, assim prevê:

Nós, mulheres, estamos conscientes que este país só será verdadeiramente democrático e seus cidadãos e cidadãs verdadeiramente livres quando, sem prejuízo de sexo, raça, cor, classe, orientação sexual, credo político ou religioso, condição física ou idade, for garantido igual tratamento e igual oportunidade de acesso às ruas, palanques, oficinas, fábricas, escritórios, assembleias e palácios.

Nesse importante momento, em que toda a sociedade se mobiliza para uma reconstituição de seus ordenamentos, gostaríamos de lembrar, para que não se repita, o que mulheres já disseram no passado: “Se não for dada a devida atenção às mulheres, estamos decididas a fomentar uma rebelião, e não nos sentiremos obrigadas a cumprir leis para as quais não tivemos voz nem representação” (Abigail Adams, 1776) (Mulheres Brasileiras, 1987, p. 1).

A partir dessa construção transformadora dos espaços ocupados por mulheres que vem ocorrendo ao longo de séculos de lutas feministas, muitas iniciativas tomadas pelas instituições públicas foram postas em prática, a começar pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, criada pela Organização das Nações Unidas em setembro de 2015.

Isso se verifica nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), que previu como o de número 5: *“Igualdade de gênero – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”*. Mais especificamente, de seu item 5.5, consta: *“5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”*. O ODS 5 complementa e detalha os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, em especial o de número 3, que prevê: *“Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres”*.

Na esfera nacional, os direitos fundamentais das mulheres vêm ganhando maior espaço nas discussões iniciadas no setor público, principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988, que certamente trouxe a pessoa humana como centro do ordenamento jurídico e, com isso, abriu maior leque de reivindicações dos direitos das mulheres.

Tais discussões ganham ainda mais espaço com a incorporação gradual dos princípios ESG - *Environmental, Social and Governance* - na administração pública, que, principalmente no âmbito social, trazem conceitos a serem adotados para a promoção da igualdade de gêneros.

Como exemplo de discussões e iniciativas tomadas por instituições públicas, temos as políticas adotadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU –, como a Portaria TCU 67/2023, criada com o objetivo de buscar a proporcionalidade de gênero no preenchimento das funções de liderança de nível estratégico-tático na Secretaria do Tribunal de Contas da União, bem como nos eventos.

Quanto aos Tribunais de Contas no geral, a Associação dos seus Membros – ATRICON –, em 2022, emitiu Nota Recomendatória orientando que estabelecessem metas quanto à proporcionalidade feminina, promovessem a paridade de gênero nos cargos de liderança, debatessem sobre as causas das diferenças, realizassem eventos, dentre outras medidas¹.

O presente artigo busca investigar a presença de mulheres como Conselheiras nos Tribunais de Contas, se isso é afetado pela forma de provimento do cargo, via indicação política ou concurso público, bem como quais são as políticas afirmativas para a redução da disparidade de gênero adotadas especificamente pela Corte de Contas do Estado de São Paulo.

A pesquisa parte do pressuposto que é importante ter uma burocracia representativa, isto é, contar com pessoas na Administração Pública que refletem a realidade da população e, portanto, consideram seus interesses e demandas na definição e implementação de políticas públicas (Bautista *et al.*, 2022, pp. 8/9).

Para isso, o presente artigo explica a forma de indicação dos Tribunais de Contas e realiza um levantamento empírico da presença feminina como Conselheiras, Conselheiras-Substitutas e membras do Ministério Público de Contas de todo o Brasil. Na sequência, investiga se os concursos públicos representam um fator relevante e, se não, quais outros pontos devem ser levados em conta nessas iniciativas. Por fim, analisa como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo vem atuando para cumprir tal meta.

¹ Nota Recomendatória ATRICON nº 04/2022. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Nota-Recomendatoria-no-04-2022-Igualdade-de-Genero.pdf>>.

1. DA FORMA DE NOMEAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E SEU CARÁTER HÍBRIDO

A Constituição Federal de 1988 previu uma situação híbrida para a nomeação dos Ministros dos Tribunais de Contas da União, no seu art. 73, § 2º:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Assim, enquanto dois terços dos seus integrantes demandam alguma articulação política para serem indicados pelo Congresso Nacional, outro um terço vem de carreiras providas por concurso público, seja como auditores, seja junto ao Ministério Público de Contas, regra que é observada em âmbito local, nos Tribunais Estaduais e Municipais.

No caso do TCU, integrado por 9 Ministros, o cálculo de um e dois terços resulta números inteiros, já em âmbito estadual, em que as Cortes possuem 7 Conselheiros, havia dúvida de como ficariam as nomeações do Governador, se seriam cabíveis duas ou três nomeações. Por isso, após diversas soluções, segundo narra Edilberto Lima (2007, pp. 47/51), a Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal veio assentar que:

No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia (sic) Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

Além disso, a Constituição de 1988, em seu art. 31, § 4º, vedou a criação de Tribunais de Contas Municipais, mas não extinguiu os já existentes, caso de São Paulo e Rio de Janeiro. Nesses, dois de seus membros são escolhidos pelo Prefeito, com aprovação da Câmara Municipal, e os demais pela Câmara apenas. Note-se que na capital paulista são cinco membros, no total, enquanto no estado vizinho, sete, segundo as respectivas Leis Orgânicas:

Lei Orgânica Municipal de São Paulo

Art. 50 - Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos, obedecidas as seguintes condições:

I - 2 (dois) pelo Prefeito, com aprovação da Câmara Municipal;

II - 3 (três) pela Câmara Municipal.

Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro

Art. 91 - O Tribunal de Contas, integrado por sete Conselheiros, tem sede na Cidade do Rio de Janeiro, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o Município. (...)

§ 2º - Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos:

I - dois pelo Prefeito, com a aprovação da Câmara Municipal;

II - cinco pela Câmara Municipal.

Além disso, alguns Estados fazem a separação, em estruturas diferentes, entre o Tribunais de Contas do Estado e o dos Municípios, responsável pela fiscalização desses apenas. Isso é o que se observa na Bahia, Goiás e Pará. Cada um deles possui 7 Conselheiros e segue as regras das Constituições Estaduais respectivas, refletida em suas leis específicas: Lei Complementar Estadual nº 6/1991, art. 10, no caso da Bahia; Lei Complementar Estadual nº 109/2016, art. 4º, no caso do Pará; e Lei Estadual nº 15.958/2007, art. 74, em Goiás.

A mistura entre uma parte mais política e outra mais técnica torna os Tribunais de Contas objeto interessante de estudo, atualizando a clássica oposição entre ciência e política colocada por Max Weber (2011) na sociologia do começo do século XX.

Cabe esclarecer ainda que, além dos Conselheiros indicados segundo a regra constitucional, os Tribunais de Contas contam com Conselheiros Substitutos-Audidores de Tribunal de Contas, que atuam em casos de férias, licenças e outros afastamentos dos Conselheiros, ou em caso de vacância até que haja nova indicação, como prevê, por exemplo, o art. 10 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Diante da possibilidade de virem a assumir o posto de Conselheiro, ainda que temporariamente, também foram objeto do levantamento. Além deles, nesse universo das Cortes de Contas, foram contabilizados os Procuradores dos Ministérios Público de Contas, cuja posição também os qualifica para futura indicação para o cargo de Conselheiros, segundo a regra constitucional.

Tanto no caso de Conselheiros Substitutos-Audidores quanto de Procuradores, observa-se a regra constitucional geral de ocupação de cargos públicos (presente no art. 37, §2º), com o provimento mediante aprovação prévia em concurso público de provas e títulos.

Embora, Brasil afora, o nível de transparência e destaque ao provimento de cargos via concurso público varie, não foram encontrados casos evidentes de Tribunais de Contas que empreguem Conselheiros Substitutos-Audidores ou Procuradores por livre provimento ou outra forma. Nos casos do TCM-RJ e TCM-PA, há notícias de Procuradores que antecedem a Constituição de 1988 e que não teriam se sujeitado à regra do concurso público. Devido à especificidade dos casos e ao tempo decorrido, interpretamos como uma decorrência de regra de transição, e optamos por não fazer qualquer distinção que, no mais, teria baixo impacto percentual na pesquisa como um todo.

Diante de tudo isso, a hipótese investigada é se os concursos influenciam a presença feminina nas Cortes de Contas brasileiras, como Conselheiras, e qual o impacto dos concursos públicos nesse cenário. Trata-se de hipótese que deve ser acompanhada de muita cautela, diante da realidade. Não se pretende uma oposição entre um conhecimento absoluto dos concursos e seu conteúdo e o conhecimento adquirido ao longo de uma vida pública em outras instituições ou na vida política. As duas origens possuem profissionais altamente capacitados e mesmo dentre as indicações ditas “políticas” é possível encontrar nomes que eram concursados em outras instituições, como Procuradorias (não de Contas). Além disso, a própria realização de concursos públicos passou por mudanças e um aprendizado nas últimas décadas, com bancas especializadas, definição do conteúdo e aumento da concorrência.

Ademais, é preciso saber valorizar e respeitar a opção do Constituinte que não pretendeu apenas estruturar um órgão de fiscalização externa absolutamente técnico, mas buscou justamente conciliar a vida política e as trajetórias dos indicados, enquanto órgão auxiliar do Poder Legislativo. Isso passou a ser entendido não como uma falha da democracia brasileira, mas como um valor a partir das alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em 2018. Nesse sentido, seus artigos introduziram noções de atenção às consequências das decisões, de consideração dos obstáculos práticos da gestão pública e das limitações próprias da gestão pública (Pedroso; Marques Junior, 2024). Assim, a presença de pessoas egressas da vida pública ou política são importantes também para colocar essa dimensão prática na análise das políticas afirmativas adotadas.

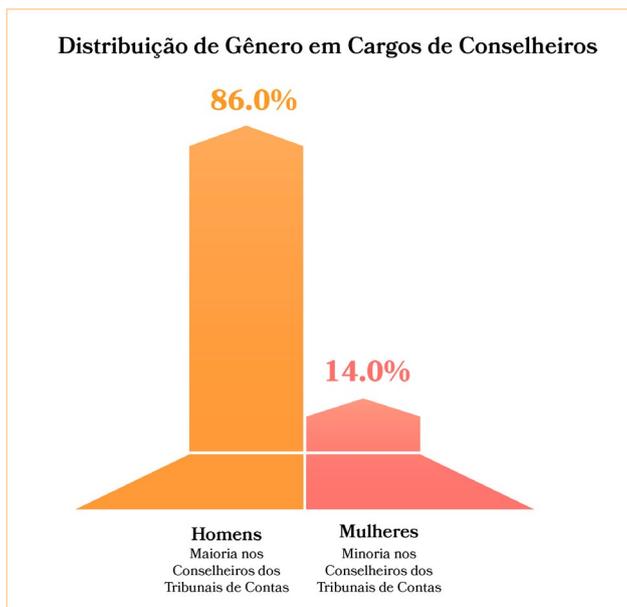
2. COLETA DE DADOS: UMA PESQUISA EMPÍRICA DOS NÚMEROS NAS CORTES DE CONTAS BRASILEIRAS

Realizamos um levantamento junto aos endereços eletrônicos de todos os Tribunais de Contas do Brasil, desde o da União, passando pelos dos Estados, até os dos Municípios – tanto das capitais que os possuem (caso de São Paulo e Rio de Janeiro), quanto de Estados que possuem estruturas separadas para fiscalizar os Municípios do interior. Os dados foram coletados entre 23 e 27 de fevereiro de 2025 e os números constam como anexo.

Durante o levantamento, o que deveria ser um estudo restrito a Ministros e Conselheiros, notou-se que muitos dos Tribunais de Contas também destacam seus Substitutos e os integrantes do Ministério Público de Contas, os quais passaram a fazer parte dessa análise.

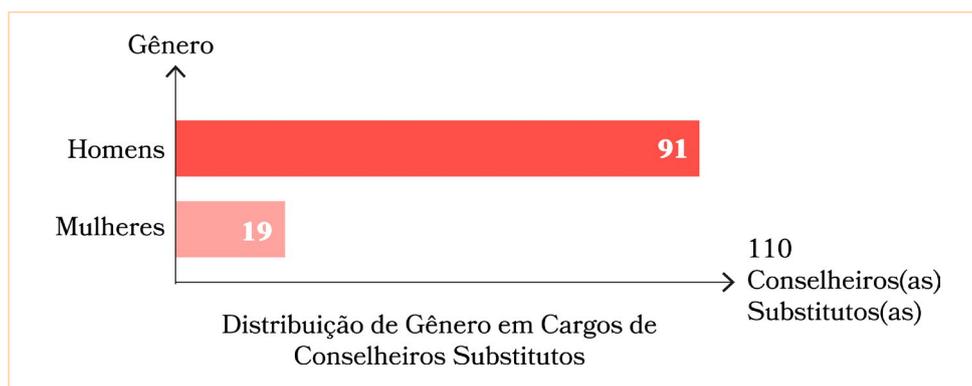
Os dados revelam que a distribuição por gênero é predominantemente masculina, como se nota abaixo:





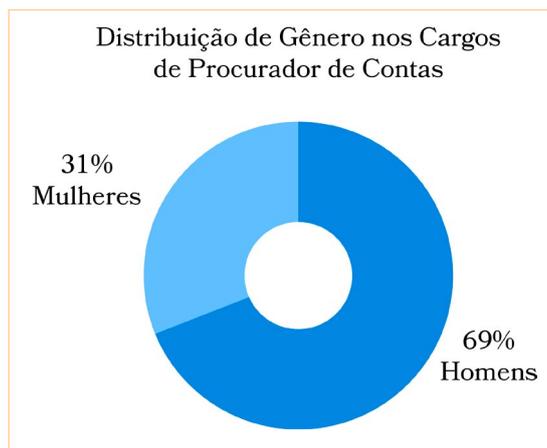
Tal número chama a atenção justamente por lembrar aquele referente à participação feminina na política, em especial na Câmara dos Deputados, que passou de 15% para 17,7% na última eleição de 2022 (Agência Câmara de Notícias, 2022).

Na sequência, surgiu a impressão de que no caso de Conselheiros-Substitutos seria possível encontrar mais mulheres, o que se confirmou, mas em percentagem apenas marginalmente maior (82,7% a 17,3%):



Assim, tem-se que, para Conselheiros de forma ampla, substitutos ou não, o número de mulheres tende a ser muito próximo.

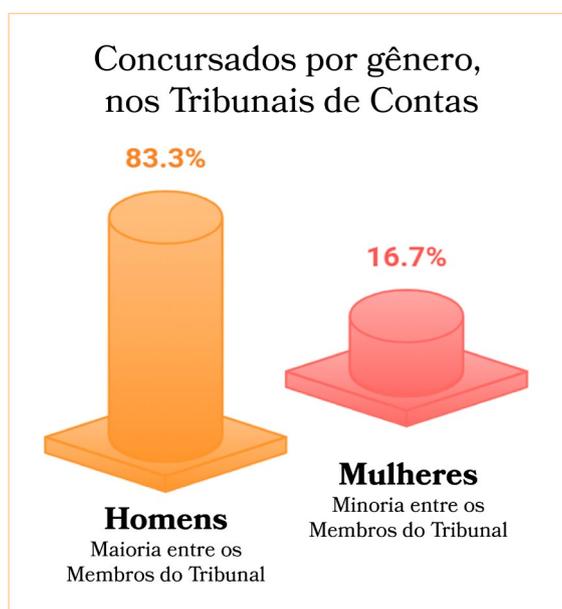
A situação é diferente no caso dos Ministérios Públicos de Contas que, segundo o levantamento, alcança 31% de mulheres dentre seus membros, ou seja, cerca de 2 vezes o percentual de Conselheiras não-substitutas do Tribunal de Contas:



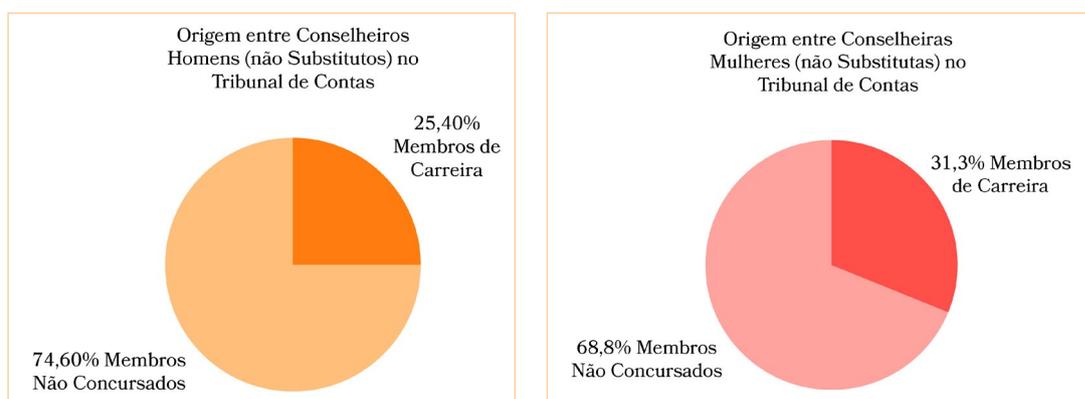
Diante desse número, levantamos a hipótese se a seleção por concursos públicos seria responsável por tal diferença. Enquanto os Tribunais de Contas possuem regra de nomeação constitucional própria, os Ministérios Público de Contas têm suas vagas preenchidas por concursos.

Assim, aprofundamos a pesquisa para verificar se, dentre os Conselheiros dos Tribunais de Contas (excluídos os Substitutos), as mulheres concursadas representam um número mais expressivo ou, colocado de outra forma, se o concurso público teria um peso significativo no ingresso de mulheres como Conselheiras. Isto é, investigou-se se a regra constitucional de nomeação política resultaria na predileção por homens, enquanto Conselheiros oriundos de carreiras concursadas (Auditores ou Procuradores do Ministério Público de Contas) seriam principalmente mulheres. Não parece possível fazer tal afirmação, porém.

Em primeiro lugar, ao considerar os Conselheiros de carreira concursados, provenientes de cargos como auditores e do próprio Ministério Público de Contas, tem-se que o número de mulheres é igualmente modesto:



Em segundo lugar, aprofundando o levantamento, nota-se que a importância dos concursos para as mulheres Conselheiras também é apenas marginalmente maior. Entre os homens Conselheiros do Tribunal de Contas, 25% são membros de carreira, isto é, oriundos de carreiras concursadas como a de Auditor ou Procurador do MPC, já entre as mulheres esse número é de 31%, o que representa uma diferença relativamente modesta:



Esses dados sugerem, portanto, que a maior presença de mulheres nos Ministérios Públicos de Contas tem alguma relação com o meio de provimento por concurso, forma de ingresso que não tem preponderância na regra de nomeação constitucional própria dos membros dos Tribunais de Contas, mas que o concurso, por si só, não é suficiente para garantir a equidade de gênero nos Tribunais de Contas.

Ao mesmo tempo, outros dados importantes são que: dos 33 Tribunais de Contas, 15 deles, ou quase a metade do total, são exclusivamente masculinos, no que se refere a seus Ministros/Conselheiros (TCU, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Município do Rio de Janeiro, Município de São Paulo e Municípios de Goiás), enquanto 6 deles só possuem uma mulher Conselheira, cuja origem justamente é o concurso público (Amazonas, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins). No mais, de todos, apenas um possui maioria feminina (Piauí).

Neste sentido, ao voltarmos os olhos para um passado nada distante, veremos que, no ano de 2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil divulgou dados que indicavam cenário semelhante. A pesquisa levantada pela ATRICON sobre participação feminina nos espaços de liderança demonstrou que:

[...] no âmbito dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas brasileiros, realizada em 2022 por grupo de trabalho da Associação Nacional dos Tribunais de Contas – ATRICON, constatou que, dos 226 Conselheiros ou Ministros titulares, 200 são homens e apenas 26 são mulheres e que existem 15 Tribunais de Contas sem qualquer conselheira titular. Imperioso que, em espaços democráticos de poder, homens e mulheres caminhem lado a lado nas decisões de relevância política, o que só pode ser galgado a partir da garantia de representatividade efetiva às mulheres, que constituem mais da metade da população brasileira[...] (Oliveira, 2023).

Como se vê, portanto, concursos públicos constituem ferramenta capaz de inserir considerável índice de participação feminina nos órgãos públicos, mas claramente não são uma solução para todos os problemas de desigualdade de gênero.

O ingresso de parcela feminina nos Tribunais de Contas, por exemplo, por meio de concursos públicos, revela uma efetiva “*porta de entrada*” e início promissor para a ocupação das mulheres nos espaços públicos, mas não necessariamente uma solução eficaz para inserção de mulheres em níveis de liderança e governança, como voltaremos adiante.

2.1 Comparação com outras instituições

Os números levantados são baixos. No entanto, ao compará-los com outros dados da Administração Pública, refletem uma tendência de cargos de liderança dificilmente serem alcançados por mulheres. A partir deste breve recorte, que evidentemente compõe um cenário ainda maior de desigualdades e desafios para as mulheres na ascensão profissional, destacamos uma das reivindicações específicas levantadas através da Carta das Mulheres aos Constituintes de 1987 e que certamente merece ser resgatada:

Trabalho

A legislação trabalhista usando por base o princípio constitucional de isonomia deve garantir:

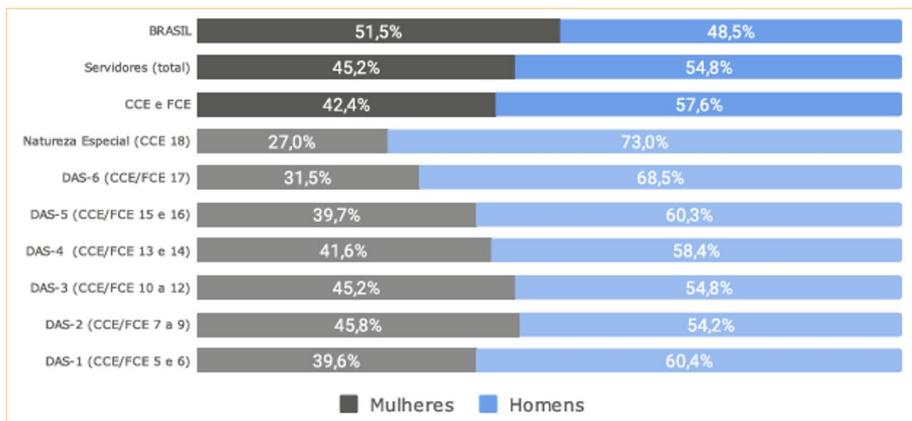
- 1- Salário igual para trabalho igual;
- 2- Igualdade no acesso ao mercado de trabalho e na ascensão profissional;(Mulheres Brasileiras, 1987, p. 3).

A partir dos números analisados no presente estudo, surge o temor de que referidas reivindicações realizadas - ao menos formalmente - há 38 (trinta e oito) anos pelas mulheres brasileiras aos Constituintes, ainda encontram grande trajeto a ser percorrido para serem de fato concretizadas.

Assim, a extração dos referidos números pode significar um ponto de atenção para reflexões sobre o real contexto em que a Administração Pública tem trilhado seus atos e se, de fato, as políticas afirmativas para a redução da disparidade de gênero na prática têm surtido efeitos significativos.

a) Administração Pública

No caso da Administração Pública Federal, é possível notar que os cargos e funções mais elevados contam com números mais baixos de mulheres, conforme se avança na hierarquia:

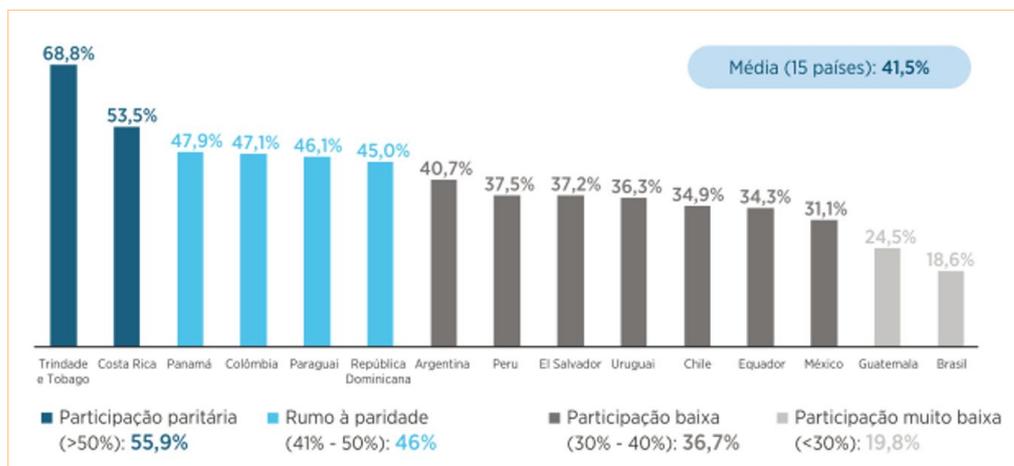


Fonte: DINIZ, Ana; MOREIRA, Jessika. CASTRO, Luis Pedro Polesi de; SANDIM, Tatiana Lemos. Movimento Pessoas à Frente. Desigualdade de gênero em cargos de liderança no Executivo Federal. Nota Técnica 2024. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/04/desigualdade-de-genero-em-cargos-de-lideranca-no-executivo-federal.pdf>>.

Em perspectiva, enquanto as mulheres representam maioria da população e até uma maioria no setor público de forma ampla (associada em regra a profissões de cuidado, como saúde e educação, caso de enfermeiras, agentes de saúde e professoras), nos cargos de liderança predominam os homens.

Carmen Barroso, em seu texto publicado sobre “As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil”, ainda em 1988, fazia importante pontuação no que se refere aos desafios reais enfrentados pelas mulheres na Administração Pública brasileira, principalmente aqueles relacionados aos números que demonstram maior presença de mulheres nos cargos que desempenham as tidas “atividades sociais” em comparação à presença de homens em cargos de liderança na Administração – o que se mantém até hoje.

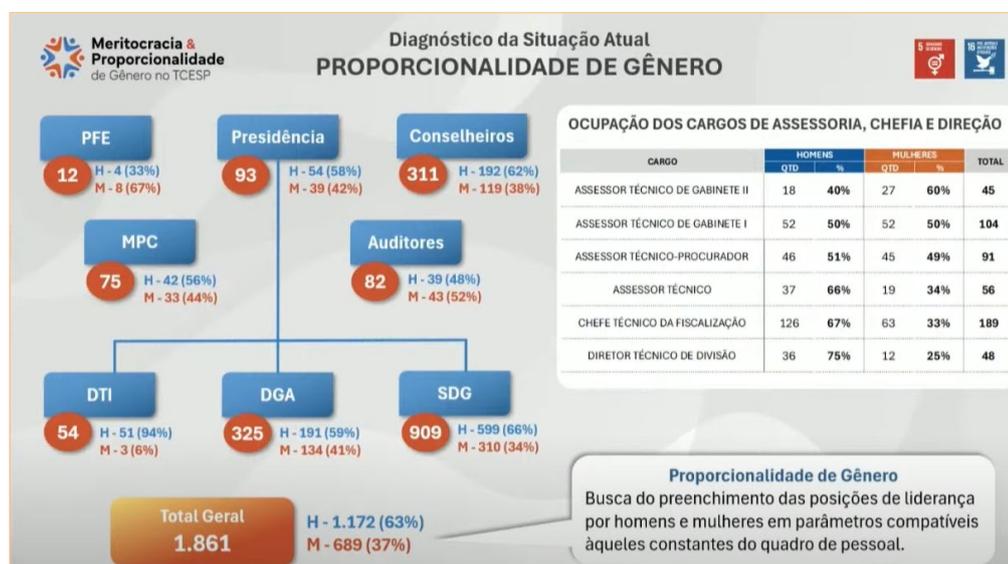
Ainda, em levantamento realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – (Bautista *et al.*, 2022, p. 18), realizado em 2022, o Brasil era o país latino-americano e do Caribe com a menor porcentagem de mulheres em cargos de liderança no serviço público, com um número de 18,6%, oposto à média regional de 41,5%:



Portanto, o número inferior a 20% de mulheres Conselheiras encontrado nos Tribunais de Contas de todo o Brasil está em linha com o verificado em outras pesquisas do setor público brasileiro, o que permite compartilhar fatores e reflexões com outros estudos.

b) Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

No caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, também é possível encontrar levantamento realizado (TCESP, 2024)² que aponta um cenário em que as mulheres ocupam espaços relevantes da estrutura do órgão, inclusive sendo a maioria em alguns casos, como o de Auditores (52%) e Procuradoria da Fazenda do Estado (67%). Isso resulta um percentual de 37% de mulheres no total, e números superiores a 40% em vários setores:



Quando se analisa a ocupação dos cargos de assessoria, chefia e direção, a presença feminina é maioria, no caso de Assessor Técnico de Gabinete II. Em outras situações, como Assessor Técnico de Gabinete I e Assessor Técnico de Procurador, o percentual é praticamente aquele da sociedade, com uma variação mínima. Já em outros cargos, também se verifica um caminho promissor, como Assessor Técnico e Chefe Técnico de Fiscalização.

Fenômeno similar se observa no Tribunal de Contas da União, conforme levantamento feito em 2019 e atualizado em 2021, em que a ocupação de posições tende a refletir os percentuais de mulheres do órgão como um todo, ainda baixo (Dantas; Pereira, 2021):

² Meritocracia e Proporcionalidade de Gênero no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Canal da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP, 04 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cv7pjlXUvFs&t=3362s>>.

Em Percentual						Diferença
2019	Homens	Mulheres	2021	Homens	Mulheres	2019 x 2021
Servidores do TCU	72,89%	27,11%	Servidores do TCU	73,39%	26,61%	-0,50%
Em FC em geral	71,89%	28,11%	Em FC em geral	69,63%	30,37%	2,26%
FC Direção	81,44%	18,56%	FC Direção	75,29%	24,71%	6,14%
FC Assessoramento	65,22%	34,78%	FC Assessoramento	67,69%	32,31%	2,47%
FC Técnico	64,98%	35,02%	FC Técnico	63,79%	36,21%	1,19%
FC Estratégico	100%	0%	FC Estratégico	88,89%	11,11%	11,11%
FC Tático	86,67%	13,33%	FC Tático	68,54%	31,46%	18,13%
FC Operacional	69,65%	30,35%	FC Operacional	69,53%	30,47%	0,12%

Note-se que, em funções comissionadas de direção, a diferença no percentual entre homens e mulheres ocupantes desses cargos diminui ligeiramente ao longo do tempo, mas ainda assim se extrai considerável disparidade, que reflete a presença feminina do órgão. Em funções estratégicas e táticas, os percentuais entre os anos de 2019 e 2021 também revelam notável avanço na presença feminina, ao mesmo tempo que demonstram longo caminho a ser percorrido, já que em 2021, a presença de mulheres ocupantes de cargos estratégicos e táticos ainda é significativamente menor.

Logo, não se trata de caso isolado, mas de desafio que se verifica em ambos os Tribunais de Contas.

3. FATORES QUE INFLUENCIAM A PRESENÇA FEMININA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os dados revelam que não é possível resumir a participação feminina no universo dos Tribunais de Contas a um fator, como o meio de ingresso. Ao contrário, é possível pensar em inúmeros fatores, como preferências pessoais, a sociedade em que estão inseridas, a cultura dominante e preconceitos, a facilidade de acesso ao ensino superior na região, a renda média e a mobilidade para se mudar de um Estado a outro, a idade, e fatores também como a estrutura e disponibilidade de tempo e outros recursos para eventualmente se dedicar a um concurso, à carreira. De forma a aprofundar a análise, suscitamos alguns fatores que parecem derivar do cenário e que estão presentes na literatura sobre o tema.

3.1 Caráter decisório da posição

Existe literatura importante, com diversas pesquisas empíricas, que investiga a participação feminina em cargos de liderança. Assim, enquanto cargos de menor prestígio e remuneração contariam com maioria feminina, os mais disputados seriam ocupados precipuamente por homens (Diniz *et al.*, 2024).

Assim, mulheres teriam acesso até um certo tipo de cargo, mas posições decisórias ou de liderança ainda lhes seriam interditas. Esse é o chamado “*teto de vidro*”, e que alguns hoje aproximam mais de um labirinto, uma jornada complexa até um fim almejado (Eagly; Carli, 2007).

Nesse sentido, a maior ou menor participação feminina pode estar associada ao plexo de decisões envolvido em cada caso. Os Tribunais de Contas contariam com menor presença feminina como Conselheiras, considerando suas importantes atribuições de apreciar as contas da Presidência, dos Governadores, Prefeitos e, muitas vezes, contratos de valores elevados, tendo a palavra final. Já posições com outros tipos de atribuições, menos decisórias, seriam mais acessíveis às mulheres, segundo essa literatura.

Ao mesmo tempo, uma presença maciça de servidoras não seria suficiente para garantir que elas se tornariam Conselheiras, revelando essa barreira, que se traduz inclusive na regra constitucional definida para a indicação dos Ministros e Conselheiros.

3.2 Relações de poder e parentesco

Outro tipo de problematização envolve investigar a influência do parentesco nas indicações. Historicamente, o artigo “As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil” (Barroso, 1988), apontava o papel do casamento tanto como um fator que poderia ajudar as mulheres a conseguir entrar em ambientes exclusivamente masculinos, por meio de seus maridos, quanto poderia barrar sua evolução na carreira, com a chefia optando pela promoção dos maridos, tidos como líderes da casa.

No caso específico dos Tribunais de Contas, até hoje é possível encontrar na mídia diversas notícias que buscam associar indicações femininas a relações com maridos, ministros, governadores (Napoli, 2024).

O problema dessa abordagem é que ela parece ignorar que os Conselheiros homens também são indicados por relações de parentesco com pais, primos, tios, ou simplesmente por amizade. Em estudo feito pela Transparência Brasil, “Quem são os conselheiros dos Tribunais

de Contas?”, as relações de parentesco de Conselheiros homens superavam largamente o das mulheres (Sakai; Paiva).

No mesmo sentido, a literatura sobre o tema mostra como, na verdade, relações masculinas (de clubes de homens – ou “*clube do bolinha*”, na expressão brasileira popular) são fator importante para a manutenção do status masculino e o afastamento de mulheres de certos estratos (Fernandez *et al.*, 2024).

Assim, é impróprio supor que mulheres seriam mais beneficiadas com indicações tidas como opostas ao mérito, por mera questão de parentesco.

3.3 Participação feminina em linha com percentual encontrado na política

Outro ponto para se entender a participação feminina em Tribunais de Contas envolve considerar seu caráter parcialmente político, em que 2/3 dos seus membros são indicados pelo Poder Legislativo. Assim, um percentual feminino de 14% como o apresentado parece, em grande parte, alinhado com aquele verificado nos Parlamentos.

Mais do que concursos, que possuem efeitos limitados, ao trazer à luz a problemática da disparidade de gênero nas relações de trabalho e principalmente no âmbito da Administração Pública, é importante pensar em estratégias maiores de participação política feminina, como políticas afirmativas que sejam postas em prática, capazes de resultar em mais mulheres com mandatos políticos e que, por consequência, pode significar uma maior presença nos Tribunais de Contas.

Um maior número de mulheres em cargos de liderança principalmente em órgãos como os Tribunais de Contas constitui ferramenta poderosa para a efetivação da democracia e da representatividade.

Um exemplo nesse sentido é a chamada cota de 30% para candidatas mulheres, prevista no art. 10, § 3º da Lei Federal 9.504/1997 (“Lei das Eleições”)³. Embora não seja tão específica, ela prevê que cada partido deverá registrar entre 30% e 70% de candidaturas de cada sexo. Portanto, as mulheres, na pior das hipóteses, representariam 30% do total.

³ Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Apesar disso, o Brasil é frequentemente lembrado por ainda ser um dos países com a menor presença feminina na política, inclusive quando comparado a vizinhos regionais e latino-americanos (Vieira; Janone, 2021). Isso se reflete nas próprias estruturas dos partidos políticos (Clavery; Fraga, 2025) e nos direitos políticos em geral (Amaral, 2020), além de, logicamente, impactar fortemente o desenvolvimento da democracia representativa.

3.4 Iniciativas de outros concursos

Muitas vezes os concursos públicos são vistos como um método de seleção impessoal, em oposição a preferências pessoais, políticas ou de todo tipo entre os envolvidos. A partir de um conteúdo pré-determinado, ele garantiria chances iguais para todos os candidatos.

Como se vê, porém, essa ideia não corresponde à realidade, mas os concursos, se feitos livremente, também podem reproduzir o machismo estrutural da sociedade. Isso se verifica muitas vezes na impossibilidade de mulheres dedicarem o mesmo tempo de estudo que homens, por desempenharem funções na família, ou escolherem se dedicar à família, em detrimento da carreira.

Apesar disso, concursos podem ser um meio de acesso importante para o ingresso de um maior número de mulheres. No âmbito dos concursos, é possível pensar em outras iniciativas, como a realização de concursos exclusivamente femininos, ou que garantam alguma espécie de cota para mulheres.

O fato é que investir apenas em políticas afirmativas de ingresso como as cotas em concursos públicos não resolveria a problemática da baixa representatividade feminina em cargos mais altos e de liderança dentro da Administração. Ora, o concurso público, como já visto, constitui ferramenta muito importante de ingresso nas atividades da administração, contudo, não garante que, dentro das repartições públicas, se dará às mulheres concursadas a oportunidade de ascensão profissional.

No Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo inovou ao abrir um edital para que apenas juízas mulheres pudessem concorrer à vaga de desembargador, na promoção da carreira (Freitas, 2024).

Antes disso, o Conselho Nacional de Justiça havia aprovado a regra de que, nas promoções por merecimento da 1ª para a 2ª instância, como o caso citado, deve haver a alternância entre listas exclusivamente femininas e listas mistas tradicionais, de forma a garantir que, periodicamente, mulheres sejam contempladas (Bandeira, 2023).

A literatura reconhece tal medida como apta, em caráter transitório, pela sua capacidade de mensuração e efetividade em países latino-americanos, como Colômbia (Bautista et

al., 2022, p. 44.). Outra questão relacionada com os concursos é que, embora possibilitem a presença feminina na Administração Pública, também é necessário pensar um plano de carreira às mulheres, já que o ciclo do machismo estrutural se retroalimenta.

3.5 Estruturação de carreiras e a implantação da Constituição Federal de 1988

Para entender a limitação da presença feminina nos Tribunais de Contas, também é preciso considerar que a Constituição de 1988 é relativamente nova e sua regra de indicação ainda não foi plenamente implementada. Isto é, nem todas as Cortes de Contas do Brasil possuem carreiras consolidadas para os cargos de auditoria interna ou de Ministério Público de Contas.

Em alguns Estados, consta que não há auditores concursados aptos a serem indicados, ou, onde há, seus membros são poucos, em concursos recentes, e ainda são os primeiros a serem nomeados nessa condição.

Ademais, nas estruturas existentes ainda é possível encontrar conselheiros anteriores à Constituinte de 1988 ou que são auditores de carreira, mas numa era anterior aos concursos públicos.

Nesse aspecto, é importante olhar para o passado a fim de que no presente e no futuro sejam construídas pontes de transformação capazes de trazer à realidade as reivindicações já feitas pelas mulheres aos Constituintes, mas que até hoje encontram barreiras até mesmo dentro da Administração Pública.

O fortalecimento e disseminação dos próprios Tribunais de Contas como órgãos de controle, que exercem um papel importante, também parece remontar a pouco mais de uma década, ainda que sua história seja mais do que centenária. Assim, diferente de outras carreiras públicas, ainda não é tão comum ver sonhos de se tornar Conselheiros, Auditores, como ocorre com Juízes, Promotores e outras carreiras jurídicas de destaque.

Isso não significa dizer que carreiras consolidadas sejam pródigas em acolher mulheres ou que o mero passar do tempo seja suficiente para consolidar a participação feminina. Avaliar o passado, na verdade, é uma forma de evolução, um ponto de partida para o “nunca mais”. Nunca mais repetir cenários inóspitos para a participação feminina na construção da democracia.

O próprio Poder Judiciário também se esforça para implantar iniciativas de igualdade de gênero. No entanto, algumas medidas ainda não parecem ter passado pelo crivo do tempo, por disputas políticas e reafirmações que garantissem sua efetividade.

3.6 Disputa política

Outra questão a ter presente é que disputas políticas e interpretativas também podem afetar as nomeações de mulheres para cargos de liderança e de destaque. Embora a Constituição não pareça dar margem para grande celeuma, é possível encontrar notícias de disputas em torno da idade máxima (Gadelha, 2020) e da destinação das vagas (STF, 2024), o que pode vir a colher as mulheres de forma desfavorável.

No primeiro caso, auditora substituta de Conselheiro há mais de 25 anos foi impedida pela Justiça local de se tornar Conselheira, por já ter 65 anos completos, quando a Constituição exige que os indicados tenham entre 35 e 65 anos. Em seu lugar, foi indicado um homem.

No segundo caso, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a origem das vagas não poderia ser alterada, e que a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas deveria indicar um nome para a vaga destinada a ela, ainda que isso significasse o Tribunal de Contas local continuar sem nenhum membro do Ministério Público de Contas.

Nessas situações, mulheres, quando fora do jogo político ou de influência, podem se ver preteridas nas indicações.

3.7 Outros fatores presentes na realidade feminina: patriarcalismo e cultura machista, assédio, cobranças

Além desses fatores, também é possível encontrar diversos trabalhos que apontam como a cultura da organização importa ao se considerar a presença feminina. Isso se reflete desde concepções machistas, excludentes, ou, ao contrário, na disposição em contar com mulheres e pessoas de variadas origens, incorporar suas histórias de vida, até os casos de assédio e como se lida com eles. Nesse sentido, consolidando diversos estudos, o levantamento do Movimento Pessoas à Frente aponta questões como:

Além disso, foram mapeados temas como (i) cobranças excessivas (a ideia de que a mulher não pode errar); (ii) falta de credibilidade e reprodução de estereótipos por parte de gestores homens; (iii) invisibilidade do trabalho desempenhado pela mulher; (iv) estrutura machista que privilegia a indicação de homens; (v) “clube dos homens”, com relações interpessoais e tratamento favorecido entre eles; (vi) casos de outras mulheres que reproduzem os comportamentos masculinos na liderança; (vii) assédios moral e sexual; e (viii) impacto do racismo sobre a experiência de mulheres negras nas lideranças (Fernandez *et al.*, 2024, p. 30.).

Por certo, os desafios enfrentados pelas mulheres na luta por espaços na sociedade são inúmeros. Nesse sentido, antes de se chegar ao ponto de reunir as vozes femininas e levá-las

em um coro de reivindicações, em muitos cenários tais vozes foram - e ainda são em muitos cenários - silenciadas pela cultura machista e pela imposição de uma estrutura patriarcal que aloca a figura feminina em um campo de marginalização.

Vimos até o momento que, no percurso do tempo, as mulheres foram levantando-se e reivindicando seus espaços na sociedade e, a partir do que se extrai dos números pesquisados, é possível aferir um avanço e conquistas importantes para as mulheres, principalmente no que se refere à inserção no mercado de trabalho e ascensão profissional.

Contudo, os mesmos números reforçam que há ainda muito a ser conquistado. Como já mencionado, os desafios enfrentados não se limitam a degraus em carreiras, mas se estendem a todas as esferas da vida e da dignidade da mulher.

Compreender e validar os desafios enfrentados pelas mulheres, simplesmente por serem mulheres, é dar mais um passo para o progresso e para a efetivação da dignidade da pessoa humana. Tal passo, certamente deve ser liderado pelo próprio Estado, enquanto empregador de considerável número de mulheres, criador, administrador e fiscalizador das relações públicas e sociais.

4. INICIATIVAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP)

Partindo da perspectiva da atuação prática do Estado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim como outras Cortes de Contas, vem tomando medidas significativas a respeito da disparidade de gênero nas instituições públicas. Considerando a proximidade física, a quantidade de dados e as iniciativas recentes, optamos por, nessa última parte, analisar quais têm sido as medidas tomadas pelo TCESP recentemente.

A literatura trata da importância do setor público na formulação de políticas que promovam a igualdade de gênero, bem como na sua implementação nas próprias instituições, servindo de exemplo para toda a sociedade (Bautista *et al.*, 2022, p. 8).

Além da realização de um evento em 4 de novembro de 2024 (TCESP, 2024), também foi publicada a Resolução nº 15/2024, que “institui medidas para incentivo da meritocracia e da proporcionalidade de gênero no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”.

Segundo a Resolução, proporcionalidade de gênero significa reproduzir, nos cargos de Chefia e Direção, o percentual verificado nas unidades. Assim, por exemplo, se um Departamento possui 20% de mulheres e 80% de homens, os chefes dessa unidade também devem observar essa proporção, não sendo compostos apenas de profissionais homens.

As medidas, até pelo instrumento jurídico utilizado, uma Resolução, tratam precipuamente de questões internas e da progressão de servidores dentro da estrutura do Tribunal de Contas. Parte-se do ponto que as mulheres entram no Tribunal de Contas por meio de concurso público, mas a etapa seguinte, isto é, os próximos degraus na carreira dependem de outros fatores que demandam uma postura ativa do Tribunal e que podem ser objeto de políticas afirmativas internas que promovam maior espaço para que servidoras cheguem a cargos de liderança.

Didaticamente, separamos as medidas em três grupos, aquelas que: i) tratam do monitoramento dos dados e acompanhamento; ii) cuidam de definir o perfil dos ocupantes; e iii) atuam na cultura da instituição. Além disso, há uma premissa: as mulheres interessadas devem se manifestar caso desejem concorrer a uma vaga (art. 2º, I da Resolução). Portanto, não se pretende que seja algo impositivo, mas cada pessoa deve avaliar se deseja progredir na carreira ou se possui outros valores que, naquele momento, deseja priorizar.

4.1 Monitoramento de dados e acompanhamento

Uma das medidas previstas na Resolução envolve o monitoramento de dados e seu acompanhamento. Isso significa tanto mapear os servidores que poderão ocupar posições de liderança, conforme competências (art. 2º, II), quanto ter um controle dos servidores por gênero e posições ocupadas, o que deve ser publicado anualmente (art. 4º).

Essa publicação que ocorreu já no começo de 2025 mostra pequenas variações em relação aos números levantados para o evento de novembro de 2024 (conforme item 3.1.b):

DATA-BASE: 31/12/2024	QUADRO DE PESSOAL				FUNÇÕES DE CHEFIA				CARGOS DE DIREÇÃO			
	HOMENS		MULHERES		HOMENS		MULHERES		HOMENS		MULHERES	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
TCESP	1.165	63%	688	37%	124	66%	64	34%	37	76%	12	24%
PRESIDÊNCIA	55	59%	39	41%	4	40%	6	60%	4	67%	2	33%
SDG	596	66%	308	34%	89	66%	45	34%	27	84%	5	16%
DGA	191	59%	133	41%	24	69%	11	31%	4	44%	5	56%
DTI	55	95%	3	5%	7	78%	2	22%	2	100%	0	0%

*A visão consolidada do quadro de pessoal do TCESP contempla, além dos setores que constituem o escopo da Resolução n° 15/2024 (Presidência, SDG, DGA e DTI), as seguintes áreas: Gabinetes dos Conselheiros e Conselheiros Substitutos - Auditores, MPC e PFE.

**Não foram incluídos no cômputo do quadro de pessoal do TCESP os servidores cedidos e requisitados de outros órgãos públicos.

Fonte: Comunicado GP 02/2025 – Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/proporcionalidade-genero-preenchimento-funcoes-chefia-e-provimento-cargos>>.

Mais do que uma publicação esporádica informativa, a Resolução também prevê que ela se insere numa meta de promover a inclusão de mulheres, e, caso os resultados definidos não sejam atingidos, deverá ser elaborado um plano de ação para os casos futuros (art. 5º).

Sobre esta perspectiva hermenêutica da Resolução em tela, faz-se pertinente pontuar que, para a obtenção eficaz de resultados que expressem maior índice de igualdade de gêneros dentro da Corte de Contas de São Paulo, é imprescindível que fatores reais e desafiadores da realidade feminina sejam considerados para a aplicação das ações afirmativas.

É cediço que o filósofo Aristóteles trouxe ao direito contemporâneo máxima importantíssima para a promoção do conceito de igualdade – e que certamente se aplica ao tema do presente estudo – em que é expresso que, para se alcançar padrão satisfatório de igualdade e justiça, aqueles que são tidos como iguais devem ser tratados como iguais, enquanto aqueles tidos como desiguais devem ser tratados de maneira desigual, considerando a medida das desigualdades que enfrentam.

Dessa forma, ao olharmos a Resolução pela perspectiva de gênero, a ideia de meritocracia aplicada ao universo masculino possivelmente encontra solo sólido para se desenvolver plenamente. Contudo, ao aplicá-la à realidade do universo feminino, composto por inúmeros desafios como os já elencados alhures, possivelmente dependerá de ações desiguais àquelas aplicadas ao universo masculino, em razão das desigualdades enfrentadas pelas mulheres.

É importante, assim, que as metas e planos sejam de fato realistas, considerando os dados disponíveis, e informem os fatores existentes, considerando as limitações encontradas na esfera da Corte de Contas.

De todo modo, ao analisarmos a iniciativa traduzida por meio da Resolução nº15/2024, veremos que se destaca por conter instrumentos práticos e prazos reais, o que deve contribuir para a efetividade das medidas e não apenas inseri-las em um campo de ideias não aplicadas.

4.2 Definição de perfil profissional para evolução na carreira

Considerando o cenário em que mulheres muitas vezes não alcançam posições de liderança, bem como a importância não só de concursos públicos, como visto, mas também da evolução dentro da própria carreira, a Resolução busca definir o perfil daqueles que devem ocupar cargos de liderança.

Essa medida busca evitar que homens ou mulheres sejam escolhidos unicamente por critérios subjetivos e até mesmo pautados em uma estrutura machista. Pesquisas mostram que as qualidades buscadas tendem a variar conforme o gênero: enquanto homens são escolhidos pela sua competência e compromisso, as mulheres seriam preferidas quanto a serem mais agradáveis. Assim, a definição de critérios objetivos, de competência, confere isonomia na escolha de líderes melhores (Bautista *et al.*, 2022, p. 47).

A Resolução, no caso, define tempo de exercício, conforme o cargo, bem como qualificação específica, no art. 2º, III, § 3º.

Ao mesmo tempo, a Resolução reconhece que, em casos excepcionais, tais requisitos poderão ser dispensados, diante das “peculiaridades das atribuições da função/cargo” ou “do número limitado de postulantes” (art. 6º). É desnecessário dizer que a disposição deve ser interpretada de forma estrita, não para afastar requisitos ou preterir servidores de maneira subjetiva. Em outros termos, se nenhum inscrito cumprir os requisitos definidos, em termos de cursos e experiências, e a função tiver de ser ocupada de imediato, alguém menos qualificado poderá assumir. Porém, se um candidato ou candidata cumprir os requisitos, não parece que a excepcionalidade deverá ser invocada.

4.3 Mudanças de cultura da instituição

Relacionadas à definição do perfil dos ocupantes de certos cargos, a Resolução também traz algumas medidas que buscam promover a cultura da inclusão feminina e criar um ambiente mais adequado para que sua liderança ocorra sem maiores percalços. Dentre elas, interpretamos que estão alguns cursos que obrigatoriamente deverão ser completados pelos postulantes.

Artigo 2º - Para fins do disposto no artigo 1º, serão observados os seguintes critérios:

(...)

IV - conclusão do Programa de Desenvolvimento de Líderes, oferecido pela Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP); e,

V - realização de cursos de capacitação oferecidos pela Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” (EPCP), em áreas relacionadas às atribuições e competências da carreira correspondente, somando carga horária mínima de 60 (sessenta) horas.

Os cursos propostos devem ter um papel na cultura de igualdade, e não ser apenas uma qualificação de líderes tradicionais ou capacitação em algo que o servidor já deve saber para ocupar o cargo.

A Resolução também prevê tarefa importante aos responsáveis pelas áreas, que deverão estimular no dia a dia o aumento da representatividade feminina (art. 3º), medida que claramente trata de uma mudança de cultura e implementação pedagógica de valores igualitários dentro das áreas do Tribunal de Contas.

Por fim, o art. 7º da Resolução, em parágrafo único, prevê que, adicionalmente ao dever de desenvolvimento de metodologias, sejam promovidos eventos e campanhas de conscientização que deverão ser incorporados ao calendário do TCESP, e oferecidos pelas áreas internas do Tribunal, medida que evidentemente revela um esforço pelo fomento e acultramento de valores de igualdade de gêneros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do levantamento revelaram que a presença de mulheres como Conselheiras ainda é baixa, 14% do total, e que dessas, apenas 31% são concursadas, percentual apenas ligeiramente superior ao verificado entre os homens (em que os concursados representam cerca de 25%). Além disso, dentre todo o universo de Ministros e Conselheiros com origem em concursos públicos, apenas 16% são mulheres.

Apesar disso, num cenário em que quase metade dos Tribunais de Contas são exclusivamente integrados por homens Conselheiros, e apenas um deles possui maioria feminina, o concurso público é importante forma de ingresso para as mulheres, caso de seis estados que possuem apenas uma mulher como Conselheira, a qual provém de carreira concursada.

Assim, conquanto o concurso público possa ser um instrumento importante, ele não é suficiente para garantir a participação feminina plena, o que depende de barreiras estruturais, como a natureza decisória do cargo ocupado, incentivos para presença de mulheres na política e a criação de cenários em que sua presença seja bem-vinda.

A persistente baixa presença feminina nos Tribunais de Contas, em especial nas posições mais altas, fenômeno verificado também na Administração Pública como um todo, evidencia um problema estrutural que exige a adoção de medidas concretas para a sua superação.

As iniciativas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), conforme analisado no texto, demonstram uma abordagem alinhada com os desafios identificados e a literatura especializada. As ações voltadas para a promoção da equidade de gênero, incluindo programas de capacitação e incentivo à liderança feminina, são fundamentais para atuar na raiz do problema.

Entretanto, tais medidas, por mais relevantes que sejam, possuem limitações inerentes ao seu caráter administrativo interno e diante da regra constitucional de indicação de Conselheiros. Nesse sentido, cumpre destacar que a efetiva transformação desse cenário demanda políticas públicas mais amplas, que englobem reformas legislativas para promover a participação das mulheres na política e mecanismos concretos de incentivo à nomeação de mulheres para cargos de alta gestão, bem como que cotas em concursos podem ser uma das opções.

Reproduzir nas diversas estruturas, em especial de liderança, o percentual de mulheres verificado em todo o órgão é um passo importante, mas, idealmente, deve-se buscar que a presença feminina reflita aquela da sociedade, próxima de 52% de mulheres, em todos os espaços.

A equidade de gênero na administração pública e nos Tribunais de Contas não pode depender exclusivamente da boa vontade institucional, ou ser uma medida transitória, mas deve ser assegurada por meio de diretrizes normativas robustas e de ações afirmativas que ampliem o acesso e a permanência das mulheres em posições estratégicas. Apenas com uma abordagem multidimensional e integrada será possível romper com barreiras históricas e garantir uma administração pública mais representativa e democrática.

Esse artigo pretendeu ser uma modesta contribuição nesse sentido e deve ser acompanhado de outras investigações de como, na prática, os principais fatores e cenários devem ser enfrentados para uma maior presença feminina nos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luciana. Brasil é 9º entre 11 países em direitos políticos de mulheres, diz ONU. *UOL*, 24 set. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/09/24/brasil-e-9-entre-11-paises-em-direitos-politicos-de-mulheres-diz-pnudonu.htm>>.

ANGELOU, MAYA. *"I Shall Not be Moved"*. Poema "Equidade". Tradução livre. Random House.

Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans. *Agência Câmara de Notícias*, 03 out. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>>.

BANDEIRA, Regina. CNJ aprova regra de gênero para a promoção de juízes e juízas. *Agência CNJ de Notícias*, 26 set. 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-aprova-regra-de-genero-para-a-promocao-de-juizes-e-juizas/>>.

BARROSO, Carmen. As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 43, v. 116, n. 3, jul./out.,1988, pp. 10-17.

BAUTISTA, Sandra Naranjo; CHUDNOVSKY, Mariana; STRAZZA, Luciano; MOSQUEIRA, Eduardo; CASTAÑEDA, Carmen. *Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022.

CLAVERY, Elisa; FRAGA, Lorena. *Mulheres ainda têm pouca representação em cargos-chave nos partidos, apontam especialistas e parlamentares*. G1, 08 mar. 2025. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/03/08/mulheres-ainda-tem-pouca-representacao-em-cargos-chave-nos-partidos-apontam-especialistas-e-parlamentares.ghtml>>.

DANTAS, Bruno. PEREIRA, Ana Paula Sampaio Silva. Liderança feminina: mulheres que constroem o Tribunal de Contas da União. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 130, Jun./Set. 2021, p. 433

DINIZ, Ana; MOREIRA, Jessika. CASTRO, Luis Pedro Polesi de; SANDIM, Tatiana Lemos. Movimento Pessoas à Frente. *Desigualdade de gênero em cargos de liderança no Executivo Federal. Nota Técnica 2024*. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/04/desigualdade-de-genero-em-cargos-de-lideranca-no-executivo-federal.pdf>>.

EAGLY, Alice; CARLI, Linda. Women and the Labyrinth of Leadership. *Harvard Business Review*, 85(9), 2007, pp. 73-91.

FERNANDEZ, Michelle. MARQUES, Ananda; CORREA, Marcela Garcia. *Mulheres em cargos de liderança na burocracia federal: reconhecendo desafios e identificando caminhos para a igualdade*. Movimento Pessoas à Frente, 2024.

FREITAS, Hyndara. Mulheres na Justiça: desembargador do TJSP mantém concurso exclusivo para desembargadoras. *O Globo*, 09 abr. 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/04/09/mulheres-na-justica-desembargador-do-tjsp-mantem-concurso-exclusivo-para-desembargadoras.ghtml>>.

GADELHA, Alcinete. Justiça nega posse de Maria de Jesus e governo do Acre indica chefe da Casa Civil para vaga de conselheiro do TCE. *G1*, 28 out. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/10/28/justica-nega-posse-de-maria-de-jesus-e-governo-do-acre-indica-chefe-da-casa-civil-para-vaga-de-conselheiro-do-tce.ghtml>>.

Meritocracia e Proporcionalidade de Gênero no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP, 04 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cv7pj1XUvFs&t=3362s>>.

NAPOLI, Eric. Pelo menos 9 mulheres de políticos estão em Tribunais de Contas. *Poder 360*, 14 dez. 2024. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poder-governo/pelo-menos-9-mulheres-de-politicos-estao-em-tribunais-de-contas/>>.

Nota Recomendatória ATRICON nº 04/2022. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Nota-Recomendatoria-no-04-2022-Igualdade-de-Genero.pdf>>.

OLIVEIRA, Priscila. *Tribunais de Contas e Políticas de Igualdade de Gênero*. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, 8 de março de 2023. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/tribunais-de-contas-e-politicas-de-igualdade-de-genero/#:~:text=Pesquisa%20sobre%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina,mulheres%20e%20que%20existem%2015>>.

PEDROSO, Lucas Aluísio Scatimburgo; MARQUES JUNIOR, José Jair. Seis Anos da Nova LINDB no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: Entre Avanços e Desafios. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP*, v. 1, p. 103-130, 2024.

SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. *Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? Transparência Brasil*. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/tbrasiltribunaisdecontas2016.pdf>>.

STF. Anulada decisão que determinava nomeação de membro do MP em vaga no TCE-AL. 21 ago. 2024. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/anulada-decisao-que-determinava-nomeacao-de-membro-do-mp-em-vaga-no-tce-al/>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-TCE/SP. TCESP edita resolução para equalizar participação feminina em cargos de chefia e direção. Notícias. 05.11.2024. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-edita-resolucao-para-equalizar-participacao-feminina-cargos-chefia-e-direcao>> Acesso em mar.2025.

VIEIRA, Helena; JANONE, Lucas. Brasil é 142º na lista internacional que aponta participação de mulheres na política. CNN, 23 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-e-142-na-lista-internacional-que-aponta-participacao-de-mulheres-na-politica/>>.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. 18ª ed. São Paulo: Cultrix, 2011.



Anexo I – Levantamento presença feminina

	Conselheiros		Conselheiros Substitutos		MPC		Concursados		Homens		Mulheres		Não-concursados	
	H	M	H	M	H	M	H	M	C	NC	C	NC	H	M
TCU	9	0	3	0	6	1	2	0	2	7	0	0	7	0
TCEAC	5	2	0	1	3	1	0	0	0	5	0	2	5	2
AL	4	3	2	1	5	1	2	0	2	2	0	3	2	3
AP	5	2	2	1	1	2	1	1	1	4	1	1	4	1
AM	6	1	4	0	6	4	1	1	1	5	1	0	5	0
BA	5	1			4	2	1	1	1	4	1	0	4	0
CE	4	3	5	0	4	2	2	0	2	2	0	3	2	3
DF	6	1	1	0	3	1	1	0	1	5	0	1	5	1
ES	7	0	2	1	3	0	2	0	2	5	0	0	5	0
GO	6	1	4	1	3	1	2	0	2	4	0	1	4	1
MA	5	1	3	0	3	0	1	1	1	4	1	0	4	0
MT	7	0			4	0	0	0	0	7	0	0	7	0
MS	7	0	2	1	4	0	2	0	2	5	0	0	5	0
MG	7	0	1	0	3	4	4	0	4	3	0	0	3	0
PA	4	3	3	1	5	3	0	2	0	4	2	1	4	1
PB	7	0	2	0	4	3	3	0	3	4	0	0	4	0
PR	7	0	7	0	3	4	2	0	2	5	0	0	5	0
PE	7	0	8	1	5	3	2	0	2	5	0	0	5	0
PI	3	4	4	0	4	1	1	1	1	2	1	3	2	3
RJ	6	1	2	1	4	1	1	1	1	5	1	0	5	0
RN	7	0	1	1	4	0	3	0	3	4	0	0	4	0
RS	7	0	2	4	2	2	2	0	2	5	0	0	5	0
RO	7	0	3	0	4	2	2	0	2	5	0	0	5	0
RR	5	2			2	0	1	0	1	4	0	2	4	2
SC	7	0	2	1	2	1	2	0	2	5	0	0	5	0
SP	6	1	6	1	6	3	1	1	1	5	1	0	5	0
SE	5	2	3	0	2	0	1	0	1	4	0	2	4	2
TO	6	1	7	0	4	0	2	1	2	4	1	0	4	0
MBA	6	1	4	0	2	2	2	0	2	4	0	1	4	1
MRJ	7	0	3	0	5	2	2	0	2	5	0	0	5	0
MSP	5	0					0	0	0	5	0	0	5	0
MGO	7	0	4	0	5	1	2	0	2	5	0	0	5	0
MPA	5	2	2	2	1	4	0	0	0	5	0	2	5	2
Total	197	32	92	18	116	51	50	10	50	147	10	22	147	22

Tribunais de Contas e planejamento estatal: uma concepção do controle de legitimidade para o fortalecimento de políticas públicas

Renato Ramalho¹

Mestre em Direito do Estado, Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário; Procurador do Estado de Pernambuco; Vencedor do II Concurso de Monografias do TCESP
contato@renatoramalho.org

Élida Graziane Pinto²

Doutora em Direito Administrativo; Livre-docente em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo, Professora da Fundação Getúlio Vargas; Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo
elida.pinto@fgv.br

RESUMO

Neste estudo é proposto o alargamento do controle de legitimidade exercido pelo Tribunal de Contas para incluir o exame acerca do quão compreensivo é o planejamento estatal em face das obrigações constitucionais e legais de fazer que amparam direitos fundamentais, bem como acerca do nível de aderência do executado ao planejado. Nesse intuito, defende-se que: i) a Constituição estabelece prioridades vinculantes para a garantia de direitos, a serem alcançadas por políticas públicas eficientes, inclusivas e sustentáveis pelos prismas social, econômico, financeiro e ambiental; ii) há um dever fundamental do adequado planejamento estatal; iii) o arranjo constitucional do sistema de controle externo demanda que haja avaliação de legitimidade das políticas públicas, por meio do exame da consecução planejada das prioridades normativas ao longo da execução das leis do ciclo orçamentário.

¹ Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo, Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal de Pernambuco, Procurador do Estado de Pernambuco, Advogado e ex-Assessor de Ministra do Superior Tribunal de Justiça.

² Livre-docente em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo, Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo e Professora da Fundação Getúlio Vargas.

PALAVRAS-CHAVE: Controle de legitimidade; Tribunais de Contas; Adequado planejamento estatal; Políticas públicas; Garantia de direitos.

ABSTRACT

This study proposes the expansion of the legitimacy control exercised by Courts of Accounts to include an examination of how comprehensive state planning is in relation to the constitutional and legal obligations to act that underpin fundamental rights, as well as the degree of alignment between what was planned and what was executed. To this end, the article argues that: (i) the Constitution establishes binding priorities for the guarantee of rights, to be achieved through public policies that are efficient, inclusive, and sustainable from social, economic, financial, and environmental perspectives; (ii) there exists a fundamental duty of adequate state planning; (iii) the constitutional framework of the external control system requires an assessment of the legitimacy of public policies, through the examination of the planned achievement of normative priorities throughout the execution of the laws comprising the budgetary cycle.

KEY-WORDS: Legitimacy control; Courts of Accounts; Adequate state planning; Public policies; Guarantee of rights.



INTRODUÇÃO

O presente artigo busca extrair máximas eficácia e densidade constitucional para o exercício das atividades dos Tribunais de Contas brasileiros, a partir de leitura sistêmica do *controle de legitimidade* estabelecido expressamente tanto na Constituição Federal – CF³, como na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LO-TCU⁴.

Com o propósito de ampliar o foco do controle de legitimidade, o texto se fundamenta nas premissas de que a Constituição Federal brasileira:

- i) determina prioridades vinculantes ao Estado e a todas suas instituições, a serem atendidas por políticas públicas eficientes para a garantia de direitos fundamentais;

³ Art. 70, caput, e 71, IV, da CF.

⁴ Art. 1º, §1º, art. 8º, art. 16, I e II, “b” e “c”, art. 43, II, art. 58, III, da Lei nº 8.443/1992.

ii) estabelece um dever fundamental do adequado planejamento estatal para implementação de políticas públicas aptas a consagrar as prioridades constitucionais e garantias de direitos; bem como

iii) confere aos Tribunais de Contas a competência para avaliar políticas públicas de acordo com sua aderência às prioridades constitucionais.

Eis o contexto em que este artigo é desenvolvido ao longo de sete capítulos, incluída esta introdução. Uma vez examinados os contornos das premissas nos tópicos subsequentes, são explorados o conceito e a forma de exercício do controle de legitimidade a cargo dos Tribunais de Contas. Em seguida, no penúltimo tópico do texto, analisam-se exemplos de atuação do TCU que representam o controle de legitimidade aqui definido. Em sede de conclusão, busca-se assentar leitura sistemática de reforço e fortalecimento dos instrumentos de planejamento estatal a partir de densificação da noção de legitimidade a que se refere o art. 70 da Constituição, para fins do devido controle externo do ciclo orçamentário.

1. PRIMEIRA PREMISSA: PRIORIDADES CONSTITUCIONAIS DEVEM SER ATENDIDAS POR POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES PARA A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição de 1988 consagrou um Estado ativo, inclusivo e transformador para a garantia de direitos fundamentais. Conferiu, como nenhuma outra anterior, especial atenção para os direitos de segunda e terceira dimensão (Mendes, 2015)⁵. Fortaleceu, por exemplo, regras para despesas mínimas para saúde e educação⁶. Estabeleceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental⁷. Foram alçados a objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação⁸.

5 Na teoria dos direitos fundamentais, tradicionalmente, classificam-se como direitos: i) de primeira dimensão: aqueles fundados na *liberdade*, que limitam o poder estatal e protegem aos direitos civis e políticos, ensejando, como regra, uma obrigação de não fazer ao Estado (garantia negativa); ii) de segunda dimensão: aqueles fundados na *igualdade*, que representam direitos sociais, econômicos e culturais, como a educação e a saúde, e exigem, via de regra, uma obrigação de fazer do Estado (garantia positiva), e; iii) de terceira dimensão, aqueles que visam à proteção da coletividade, compreendida como as presentes e também futuras gerações, como direitos ao meio ambiente sustentável, ao desenvolvimento e à paz. Sobre o tema, ver: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 206-211).

6 Art. 198, §2º, e art. 212 da CF.

7 Art. 225 da CF.

8 Art. 3º da CF.

Entre os fundamentos da ordem econômica, a Constituição estabeleceu a existência a todos de vida digna e a justiça social, em conformidade com princípios como o da defesa do meio ambiente e o da redução das desigualdades regionais e sociais⁹. Na mesma linha, previu que o Estado deveria estipular em lei as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deve ser compatível com os planos nacionais e regionais de desenvolvimento¹⁰.

Assim, a CF/1988 impõe ao Estado uma responsabilidade central e uma postura proativa diante dos grandes desafios nacionais. Para isso, o principal instrumento à disposição do Estado são as políticas públicas que visam elevar o bem-estar de todos, de forma inclusiva, socialmente justa e ambientalmente sustentável.

Desse modo, as políticas públicas organizam finalisticamente a ação governamental no tempo em prol do cumprimento planejado das obrigações constitucionais. Elas são as principais engrenagens de atuação do Poder Público para implementar o modelo de Estado e os objetivos prioritários definidos na Constituição de 1988. Se forem bem formuladas e devidamente monitoradas para eventuais ajustes dinâmicos de rota e aprendizado contínuo, podem representar verdadeiros avanços civilizatórios. Por meio delas, nas últimas décadas, já foi possível, a título ilustrativo, retirar por certo período o Brasil do mapa da fome da Organização das Nações Unidas – ONU (políticas de segurança alimentar dos anos 2000), levar água para o sertão nordestino (Projeto de Integração do São Francisco, iniciado em 2007) e universalizar a vacinação, com a erradicação de doenças como poliomielite (em 1989) e rubéola (em 2014).

Para serem juridicamente válidas, políticas públicas devem estar em harmonia com a consagração de objetivos constitucionalmente definidos. Por exemplo, a demanda por mais energia para atividades econômicas em determinada região sem dúvida é necessidade socioeconômica que demanda uma política pública para sua resolução. Porém, diante da prioridade constitucional de proteção do meio ambiente (art. 225 da CF), sobretudo perante a atual crise climática, não seria possível admitir uma política pública no setor energético baseada apenas em termoelétricas, com queima de combustíveis fósseis de forma ilimitada.

Nessa linha, no presente artigo, entende-se política pública como um conjunto de condutas do Estado a serem executadas, de forma coordenada e sistematizada, por meio de instrumentos e fontes de financiamento suficientes, para o alcance de metas em determinados prazos, com vistas a consagrar objetivos estabelecidos na Constituição (Scaff, 2023; Bucci, 2006).

Pinto (2018) destaca que a noção de política pública está relacionada a um ciclo decisório, finalística e processualmente voltado ao cumprimento dos ditames constitucionais, organizado

⁹ Art. 170 da CF.

¹⁰ Art. 174, §1º, da CF.

em torno dessas grandes fases: planejar, executar e controlar. Essa perspectiva está em consonância com o Decreto-Lei nº 200/1967, que classifica, em seu art. 6º, como princípios fundamentais que devem direcionar a Administração o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e controle. A política pública, então, mobiliza dinamicamente tais eixos, em torno de prioridades inscritas em programas e identificadas com metas físicas e financeiras, mediante a reserva de meios para seu alcance e a definição de intervalo de tempo para a obtenção dos resultados.

Com base nisso, também se pode entender a política pública como um *conjunto de processos*. No entanto, essa concepção não se esgota na ação da Administração Pública. Esta, ainda que geralmente tenha um papel protagonista, é apenas um dos atores das políticas públicas. Também integram esse conjunto de processos, por exemplo, atividades de controle (como as dos conselhos participativos, Tribunais de Contas e Ministério Público) e atividades econômicas (como as dos prestadores de serviços públicos sob concessão). Toda essa associação de diferentes processos deve ser direcionada para o cumprimento de objetivos socialmente relevantes e definidos politicamente, especialmente por meio da Constituição.

Em analogia náutica, o desenvolvimento da nação deve ser buscado por meio de uma expedição marítima em que a Constituição de 1988 seria a bússola, de modo a garantir o avanço na direção correta. O Estado seria o navio guia das demais embarcações, não deixando ninguém para trás. As políticas públicas seriam o aplicado e detalhado plano de viagem desse navio, que periodicamente deve ser monitorado para melhor eficiência. A casa de máquinas da embarcação, com seus motores e demais equipamentos de propulsão, corresponde ao ciclo orçamentário, por meio do qual o planejamento estatal materializa a rota de navegação para se alcançar o destino coletivamente almejado.

Essa visão confere consequências vinculantes ao Estado. Implica o dever de promoção do que autores como Juarez de Freitas (2014) denominam de *direito fundamental à boa administração pública*. Trata-se do direito de todo indivíduo a um Estado, em suas palavras, “eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”. Como resultado, pontua o autor, “a tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades”.

Podem ser citados como exemplos de prioridades constitucionais fixadas na Carta de 1988 e que devem direcionar o Estado brasileiro no momento do planejamento e da implementação de políticas públicas: i) a efetivação de direitos fundamentais à frente das ações destinadas a direitos não fundamentais; ii) o desenvolvimento ambientalmente sustentável sobre as ações

que visam apenas ao crescimento econômico imediato¹¹; iii) na saúde, além da estipulação de recursos mínimos, há prioridade para as ações preventivas em saúde pública em relação às ações assistenciais¹²; iv) na educação, além do piso correspondente, há atendimento prioritário das necessidades da educação básica obrigatória¹³, bem como o dever de o Município atuar com prioridade no ensino fundamental e na educação infantil e os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio¹⁴, vedada pelo art. 11, inciso V da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a alocação de recursos em etapa alheia à atribuição primordial do ente político, se não tiver sido cumprido o respectivo planejamento educacional; v) o Poder Público deve privilegiar políticas de estímulo à pesquisa científica básica e tecnológica, com foco para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional¹⁵.

No tema da infraestrutura, um dos principais focos de atuação dos Tribunais de Contas, há níveis diferenciados de prioridades. Por exemplo, ao tratar de recursos hídricos, a Constituição estabelece que os investimentos destinados à irrigação devem ser aplicados preferencialmente no semiárido nordestino e, em especial, em projetos de irrigação que beneficiem a agricultura familiar¹⁶. Também se percebe uma preocupação prioritária do ordenamento pátrio para enfrentar o problema da *paralisação de obras públicas*. A partir da EC nº 109/2021, a Carta de 1988 passou a exigir que, na lei de diretrizes orçamentárias – LDO –, seja previsto anexo com a especificação de recursos que serão alocados no orçamento para dar continuidade aos investimentos em execução, o que abrange, sobretudo, as obras públicas¹⁷. Antes disso, já havia o forte comando do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal que determinava priorizar a conservação do patrimônio público e resguardar financiamento às obras já em andamento, para que novas iniciativas não concorressem com sua evolução.

Por fim, para o cumprimento do adequado planejamento estatal, além de observarem as prioridades constitucionais, as políticas públicas também devem ser desenhadas, executadas e monitoradas em conformidade com as leis que estabelecem planos nacionais, regionais e setoriais. É o caso das leis que consagram as políticas nacionais para áreas como saúde, educação, segurança pública e mobilidade urbana¹⁸.

11 Art. 225 e art. 170, VI, da CF.

12 Art. 198, II, da CF.

13 Art. 212, §3º, da CF.

14 Art. 211, §§ 2º e 3º, da CF.

15 Art. 218, §§ 1º e 2º, da CF.

16 Art. 42 do ADCT.

17 Art. 165, §12, da CF.

18 Em especial, a Lei do Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.080/1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), a Lei do Sistema Único de Segurança Pública (Lei nº 13.675/2018) e a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012)

2. SEGUNDA PREMISA: O ADEQUADO PLANEJAMENTO ESTATAL COMO DEVER FUNDAMENTAL QUE NÃO ADMITE DE RETROCESSOS

No livro “Alice no País das Maravilhas”, de Lewis Carroll, tornou-se famosa a ideia expressa no diálogo entre Alice e o Gato Cheshire: *para quem não sabe para onde ir qualquer caminho serve* (Carroll, 2002). O diagnóstico claro dos problemas, a eleição de qual(is) deles será(ão) enfrentado(s) primeiro e a identificação da solução mais adequada, em cotejo com as alternativas disponíveis, perfazem as três basilares ações de escolha do caminho a seguir. A definição de objetivos, com meios e prazos para seu alcance, forma a base da ideia de planejamento em qualquer esfera da vida pessoal ou em sociedade.

Essas premissas também incidem sobre o Estado, para o direcionamento do futuro da nação e de seu povo. Para tanto, o planejamento governamental tem nas políticas públicas o seu elemento central. Pode ser materializado por diferentes instrumentos, como planos, políticas e programas de caráter nacional, regional ou setorial. É integrado pelo que autores como Santos (2011) denominam de tríade do planejamento: i) diagnóstico, com a compreensão das dinâmicas e causas da configuração da atual realidade; ii) escolhas, que identificam prioridades e buscam direcionar a sociedade a um patamar superior de progresso e desenvolvimento; bem como iii) gestão, com a organização dos meios para garantir a realização do que foi previsto, na forma de prognóstico apto a resolver os problemas anteriormente diagnosticados e eleitos circunstancialmente como prioritários.

Sob essa perspectiva, o planejamento não pode se limitar à busca de elevação do produto interno bruto – PIB. Ele há de ser fortalecido com estratégias capazes de elevar as condições de vida da população nos mais diversos aspectos. Como bem expressado por Celso Furtado (1984), responsável pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social¹⁹,

o que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhora das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente, ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política.

Na construção desse projeto social, no entanto, o Estado se depara com necessidades públicas infindáveis e limitações de seus recursos (financeiros, administrativos, informacionais,

¹⁹ Previsto para vigor entre 1963 a 1965, com fortes metas na infraestrutura de energia, mas interrompido pelo Golpe Militar de 1964.



temporais etc.). Logo, o adequado planejamento estatal é o que diferencia meras promessas vazias de políticas públicas consistentes e transformadoras.

Para ser considerado *adequado*, o planejamento do Estado demanda diagnóstico circunstanciado dos problemas sociais, baseado, sempre que possível, em dados empíricos e evidências técnico-científicas. Pressupõe o estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, com mensuração de custos, cronograma detalhado de consecução das suas metas, divisão clara de atribuições e previsão de fontes de financiamento. Deve ser apto a conduzir a Administração para o alcance de prioridades, discriminando metas para o curto, médio e longo prazos, de modo intertemporalmente reflexivo e autocorretivo. Precisa dispor sobre o monitoramento obrigatório e contínuo das ações estatais, a partir do acompanhamento de resultados por indicadores fidedignos, que reflitam os reais impactos da política pública sobre a realidade na qual pretende incidir em prol de alguma medida identificável de transformação social. Deve impor, ainda, mecanismos para a revisão e o controle de políticas públicas, possibilitando seu aperfeiçoamento, avaliando o nível de aderência dos seus custos e resultados em face das metas financeiras e físicas planejadas e aferindo o atendimento, da melhor forma possível, dos objetivos centrais pretendidos.

Mais do que uma boa prática de gestão, o adequado planejamento estatal tem *status* de dever jurídico do Estado brasileiro. Trata-se de obrigação estabelecida pela ordem jurídica que independe de quaisquer matizes político-ideológicas dos agentes no exercício do poder. Naturalmente, o processo de formação e execução dos instrumentos de planejamento também possui natureza política, na medida em que delibera acerca das prioridades governamentais e, com isso, arbitra ganhos e perdas de agentes econômicos e sociais em face do Estado, revelando as preferências eleitorais contingentes. Todavia tal arranjo deliberativo somente é legítimo se cumprir o dever jurídico de desenhar, de implementar, de monitorar, de revisar e de fiscalizar políticas públicas que concretizem prioridades constitucionais. A partir disso, é juridicamente proibido que o improvisado, a casuística, o amadorismo e a confiança na sorte sejam as marcas de gestões públicas.

Esse dever jurídico já se encontrava no ordenamento brasileiro antes mesmo da Carta de 1988. O planejamento estatal foi objeto de relevante tratamento no Decreto-Lei nº 200/1967, que promoveu profunda reforma na Administração Federal. Foi alçado a *princípio fundamental* da atividade administrativa. De acordo com o referido diploma, o Poder Público deve ser guiado por um planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional. Foram previstos como instrumentos básicos para o planejamento: i) planos gerais de governo; ii) políticas e programas nacionais, setoriais e regionais, de duração plurianual; iii) o orçamento-programa anual; assim como iv) a programação financeira de desembolso²⁰.

²⁰ Art. 7º do Decreto-Lei nº 200/1967.

Consagrando essa visão, a Constituição de 1988, em diferentes oportunidades, traz o dever de planejamento para o núcleo das ações estatais. Atribui à União o poder-dever de estabelecer, por meio de leis, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento²¹. Incumbiu expressamente ao Estado o dever constitucional do *planejamento das políticas sociais*, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas²².

Na economia, o pacto constitucional²³ dispõe que o Estado, na condição de agente normativo e regulador, deve exercer o *planejamento da ordem econômica*. De um lado, a CF prevê que esse planejamento será *determinante* para o setor público, de modo que, na execução de suas ações, o Poder Público deve demonstrar aderência ao planejado, salvo circunstância fática ou de direito que justifique alteração de rota. Isso representa a antijuridicidade de gestões públicas que ignorem instrumentos de planejamento (como os PPAs e os planos nacionais, regionais e setoriais), preterindo seus programas, metas e prioridades em prol de despesas discricionárias de ocasião. A rigor, o descumprimento das obrigações inscritas nas peças legais de planejamento configura, pois, a irregularidade das escolhas injustificadas, efêmeras, passageiras e improvisadas. De outro lado, a Constituição estabelece que o planejamento estatal será *indicativo* ao setor privado, o que demonstra uma clara opção constitucional por caracterizar o Estado como agente indutor das atividades econômicas, afastando-se a ideia de passividade ou absentismo estatal na economia.

Para o exercício dessas funções, o texto constitucional²⁴ atribuiu ao Poder Público o dever de estabelecer, por lei, “as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. E, diante do objetivo fundamental de combate às desigualdades regionais, prevê também que lei complementar disciplinará “as condições para integração de regiões em desenvolvimento”.

O planejamento também guarda íntima correlação com o princípio constitucional da eficiência²⁵, de forma que as ações governamentais devem ser desenhadas para otimizarem seus resultados tanto quanto possível, sem que seja reduzido o nível de satisfação de terceiros afetados. Devem, pois, produzir benefícios que superem os custos, impactos e eventuais prejuízos, diretos e indiretos²⁶, sejam nas esferas econômica, social ou ambiental. A eficiência, a incidir no planejamento estatal, não significa que devem ser eleitas necessariamente as opções

²¹ Art. 48, IV, da CF.

²² Art. 193, parágrafo único, da CF (incluído pela EC nº 108/2020).

²³ Art. 174, *caput*, da CF.

²⁴ Por tudo, ver art. 43, §1º, I, e art. 174, §1º, da CF. No entanto, as leis previstas pelos referidos dispositivos constitucionais, até o momento, ainda não foram editadas pela União, o que representa uma grave falha do planejamento nacional.

²⁵ Art. 37, *caput*, da CF (inserido pela EC nº 19/1998).

²⁶ Sobre o tema da reforma do Estado para a valorização da eficiência no setor público, vide: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

pecuniariamente menos onerosas ao erário, até porque o Estado não está orientado para buscar lucro. Eficiência governamental implica processo decisório direcionado à maior medida possível de consecução das prioridades constitucionais, tal como a construção de uma nação livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e o combate à desigualdade. Dessa forma, são preferíveis as opções que tragam impacto positivo para um maior número de pessoas, com especial atenção às camadas mais vulneráveis da população, sem que isso sacrifique correlatamente direitos fundamentais de terceiros. Também ganham primazia as escolhas que favoreçam o combate às desigualdades regionais e o desenvolvimento sustentável, com proteção dos interesses das presentes e futuras gerações.

A obrigação constitucional do planejamento tampouco é mero dever procedimental, a ser atendido pela elaboração formal de instrumentos de planejamento, como o plano plurianual. É um *dever de resultado*, no sentido de que exige a efetiva adoção de estratégias para, tanto quanto possível, apresentar entregas concretas mensuráveis em termos de metas físicas e financeiras, alcançar objetivos sociais relevantes e causar impactos positivos em prol da consagração de prioridades constitucionais, sobretudo de direitos fundamentais.

O *dever fundamental* do Estado de projetar o porvir de modo tecnicamente racional e politicamente legítimo decorre do correspondente *direito fundamental ao adequado planejamento*, inerente à esfera jurídica de todas as pessoas, das presentes e das futuras gerações, a exemplo do que já reconhece o STF²⁷ quanto ao dever fundamental do Estado de promover a proteção ecológica.

Pelas razões expostas, o conceito de *planejamento estatal* utilizado neste artigo se refere ao *dever fundamental* do Estado de adotar processo sistematizado e democrático de definição e implementação de políticas públicas, ao longo do tempo, que promova a transformação da sociedade, com vistas à consagração das prioridades definidas na Constituição, sobretudo direitos fundamentais.

Esse processo se desenvolve em meio a diversas etapas do ciclo das políticas públicas, que abrange: i) diagnóstico circunstanciado das necessidades públicas, baseado em evidência e dados; ii) incentivo a instrumentos de participação popular²⁸; iii) estipulação de estratégias e

²⁷ Cf. Sobre o reconhecimento de *deveres fundamentais do Estado*, ver: ADI nº 4.351, Plenário, relatora Min. Rosa Weber, julgado em 24 de agosto de 2020, quanto à proteção ecológica, e; AI nº 808.059 AgR, Primeira Turma, relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 2 de dezembro de 2010, quanto à prestação de serviços em saúde pública. Sabe-se que há autores que utilizam a expressão *deveres fundamentais* para se referirem apenas às obrigações constitucionais direcionadas a pessoas físicas e jurídicas titulares de direitos fundamentais, e não às obrigações constitucionais do Estado (cf. PREIS, Marco Antônio. *Teoria dos deveres fundamentais*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 17). No entanto, na linha dos citados precedentes do STF, entende-se aqui que a concepção de deveres fundamentais também deve recair sobre o Estado quando se trata de suas obrigações constitucionais de satisfazer direitos fundamentais. Assim, sendo o adequado planejamento estatal necessário à consagração de políticas e ações para a concretização de direitos fundamentais, utiliza-se, ao longo do artigo, a expressão *dever fundamental*.

²⁸ Pois, nas palavras de Celso Furtado, “somente uma ampla confrontação de ideias em torno de nossos problemas sociais e econômicos poderá abrir o caminho à imaginação política e criar condições para a mobilização de opinião pública, sem o que dificilmente se poderá superar a barreira de obstáculos que se antepõe ao desenvolvimento do País” (FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968, p. 9).

ações, com suficiente fonte de custeio; iv) distribuição clara e coesa de funções e competências; v) estabelecimento de metas para o curto, médio e longo prazo a partir de prognóstico hábil à resolução dos problemas eleitos como prioritários na agenda governamental; vi) utilização de indicadores de aferição fidedignos; vii) instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados, que viabilizem a revisão e o aperfeiçoamento contínuo e periódico das medidas implementadas; bem como viii) mecanismos de controle, para o afastamento de práticas ilegais, ineficientes ou que injustificadamente estejam em desarmonia com o planejado.

Além disso, o adequado planejamento é dever fundamental que não admite retrocessos. A ideia dialoga diretamente com o *princípio da proibição do retrocesso social*, que, na visão de Lenio Streck, num Estado Democrático de Direito, representa uma cláusula “garantidora de conquistas. Ou seja, a Constituição, além de apontar para o futuro, assegura as conquistas já estabelecidas”. Esse princípio tem sido acolhido pela jurisprudência do STF, especialmente, em matéria de políticas de proteção do meio ambiente²⁹.

Em julho de 2023, precedente da Suprema Corte ilustrou, de forma específica, essa relação direta entre o dever do adequado planejamento e a proibição do retrocesso social, de forma a considerar inconstitucionais alterações do planejamento estatal que implicaram o enfraquecimento de políticas públicas necessárias à promoção de objetivos constitucionais. O entendimento se deu em matéria de planejamento de políticas públicas na área de segurança pública, no julgamento da ADI nº 7.013. O STF declarou a inconstitucionalidade por omissão do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSP II), previsto no Decreto nº 10.822/2021, por este ter suprimido indicadores, ações e estratégias do planejamento estatal para o combate a *crimes de feminicídio e aos crimes praticados por agentes de segurança pública*. Esses elementos eram expressamente previstos no Plano Nacional anterior (PNSP I), estabelecido pelo Decreto nº 9.630/2018, e representavam um mínimo compromisso estatal para o combate à violência de gênero, que detém índices alarmantes no Brasil, e para a diminuição da letalidade policial, que estatisticamente incide de forma preponderante sobre pessoas negras e pobres (FBSP, 2023).

Para o STF³⁰, as mudanças representaram um retrocesso no planejamento da política pública incompatível com a Constituição, especialmente por frustrar os objetivos constitucionais de promoção aos direitos à dignidade humana, à segurança pública e à proteção dos grupos socialmente vulneráveis. O precedente é paradigmático para reforçar a proibição de retrocesso social em matéria de planejamento estatal no Brasil, especialmente em favor do fortalecimento de políticas públicas em favor de minorias sociais.

29 ADPF nº 749/DF, Plenário, relatora Min. Rosa Weber, julgado em 14 de dezembro de 2021.

30 ADI nº 7.013/DF, Plenário, relatora Min. Cármen Lúcia, julgado em 3 de julho de 2023.

3. TERCEIRA PREMISA: COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACORDO COM SUA ADERÊNCIA ÀS PRIORIDADES CONSTITUCIONAIS

Após a queda do regime ditatorial que se instaurou no país desde 1964, os sentimentos de necessidade de limitações do Executivo, bem como de fortalecimento do Poder Legislativo e de instituições de controle permearam preponderantemente os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Tratava-se de reação aos *anos de chumbo*, marcado pelo autoritarismo do governo. Nesse sentido, como constata André Rosilho (2019), reforçar a atuação dos Tribunais de Contas, entre outras instâncias de controle, “foi visto como uma maneira de reagir à então recém-extinta ditadura”.

A competência do Tribunal de Contas da União – TCU foi estabelecida nos arts. 70 e 71 da Constituição de 1988 e regulamentada por meio da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre sua Lei Orgânica. Assim, o TCU possui a competência de atuar no controle externo da Administração, por iniciativa própria ou de forma a auxiliar ao Congresso Nacional, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade³¹.

Quanto à abrangência do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, na vigência das Constituições anteriores, identificava-se uma competência adstrita ao controle de *legalidade* e que recaía sobre *aspectos exclusivamente financeiros* do Estado (Rosilho, 2019). Houve substancial ampliação do seu espectro de atuação com o advento da Constituição de 1988. O atual ordenamento passou a abarcar o controle de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo como parâmetro, além da *legalidade*, também a *economicidade* e a *legitimidade* da gestão pública³².

A Constituição estabelece um dever fundamental do adequado planejamento que impõe ao Estado a persecução das prioridades constitucionais, por meio de políticas públicas eficientes, baseadas em dados e evidências, para alcance de resultados no curto, médio e longo prazo. Tal premissa provoca um forte impacto sobre a atuação discricionária da Administração e, em especial, sobre o atual papel do controle exercido pelos Tribunais de Contas.

³¹ Arts. 70 e 71 da CF.

³² Arts. 70 e 71, *caput* e IV, da CF. Sobre a ampliação das competências das cortes de contas diante da Constituição de 1988, ver: SIMÕES, Edson. Tribunal de Contas. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coords). *Tratado de direito financeiro*. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

Com efeito, a noção de discricionariedade administrativa se relaciona ao poder-dever do Estado de conformar um elemento normativo, geral e abstrato, com as necessidades dos casos concretos. Surge como uma margem de liberdade à Administração conferida pela lei dentro da qual há mais de uma decisão juridicamente válida (Mello, 2006; Medauar, 2016). É comumente vinculada a normas dotadas de *cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados*, que só podem ser totalmente materializados a partir de determinada opção entre várias escolhas administrativas possíveis diante dos elementos fáticos da situação em concreto (Di Pietro, 2012). Seleção política de uma dada alternativa, em meio a outras que são igualmente indiferentes ao ordenamento jurídico, é a chave da discricionariedade administrativa.

Numa visão restritiva (Ferreira, 2020), escolhas discricionárias como essas estariam protegidas da atuação do controle sob o escudo da separação de Poderes, por serem alicerçadas em elementos do mérito administrativo, baseados na conveniência e oportunidade do gestor público. Já em postura intermediária, procedimentos que possam provocar julgamentos e atos de comando (sanções, imputações de ressarcimento, suspensão de atos administrativos, julgamento de contas etc.) não podem veicular elementos discricionários, de modo que se limitam a um juízo de estrita legalidade, até para resguardar direitos fundamentais envolvidos. Seria o caso, por exemplo, de uma contratação pública que, embora tenha custo-benefício controverso diante de alternativas possíveis, tivesse obedecido todos os procedimentos legais para a celebração do contrato. Não poderia o Tribunal de Contas intervir sem apontar elementos estritamente jurídicos (SUNDFELD *et al.*, 2017).

Em nossa visão, de um lado, para decisões baseadas no poder discricionário, não cabe a qualquer órgão de controle – nem mesmo o Poder Judiciário – substituir o Poder Executivo em sua missão constitucional de definir e executar as escolhas que fazem parte do mérito administrativo. De outro lado, no entanto, embora discricionárias, essas escolhas não estão imunes à sindicabilidade do controle externo. Fiscalizar o exercício do poder discricionário é diferente de substituir as escolhas discricionárias do gestor público. Compreende-se, então, que a competência das Cortes de Contas prevista na Constituição não se limita à legalidade estrita, em quaisquer de suas vertentes de atuação (auditorias de conformidade, auditorias operacionais, emissão de pareceres prévios, apreciação de contas etc.).

Assim, as Cortes de Contas, ao avaliarem matérias discricionárias, embora devam ter a cautela de não esvaziar a competência dos gestores, detêm o poder-dever de exigir que estes adotem medidas para reverter eventual diagnóstico de ausência ou deficiência no planejamento e na execução de políticas públicas, com vistas a recolocá-las numa rota harmônica com as prioridades da Constituição.



Trata-se de perspectiva que dialoga diretamente com a concepção de *controle de sustentabilidade*, defendida por Daniela Zago³³, como umas das principais funções do sistema de tribunal de contas: a avaliação das políticas públicas a partir da lupa da sustentabilidade em suas diferentes dimensões (ambiental, social, econômica, fiscal, jurídico-política e ética), com vistas à garantia de direitos fundamentais das atuais e futuras gerações, numa ponderação sobre suas consequências e resultados a longo prazo.

Desse modo, o controle externo a cargo dos tribunais de contas tem se tornado cada vez mais importante para ampliar a eficiência e a efetividade de diversas políticas públicas no Brasil. Se bem exercido, pode tornar as Cortes de Contas uma espécie de rede indutora e fomentadora de boas políticas públicas. Uma plataforma institucional, aberta e cooperativa, de cases de sucesso sobre diagnósticos e prognósticos de programas governamentais estratégicos. Um importante ator de defesa das prioridades constitucionais e da boa administração pública, retroalimentando o planejamento do Estado brasileiro no curto, médio e longo prazos.

4. UM NOVO CONCEITO DE CONTROLE DA LEGITIMIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Previsto expressamente tanto na Constituição³⁴, como na Lei Orgânica do TCU³⁵, o *controle de legitimidade* exercido pelos Tribunais de Contas sobre a Administração ainda não possui consenso quanto a sua definição.

De um lado, há autores que o vinculam à observância de princípios constitucionais explícitos ou implícitos. É o caso de Ricardo Lobo Torres (1993), para quem “o aspecto da legitimidade, por conseguinte, engloba os princípios constitucionais orçamentários e financeiros derivados da ideia de segurança jurídica ou de justiça, que simultaneamente são princípios informativos do controle”. De forma similar, José Nagel (1997) defende que a legitimidade representa conformidade não apenas com as prescrições legais, mas o “atendimento aos princípios e fins da norma

³³ “Entende-se por sustentabilidade o dever constitucional e fundamental que objetiva tutelar direitos fundamentais (com destaque ao ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos fundamentais sociais), também princípio instrumento a dar-lhes efetividade, ou seja, princípio que vincula o Estado (e suas instituições) e a sociedade, mediante responsabilidade partilhada, e redesenha as funções estatais, que deverão ser planejadas não apenas para atender demandas de curto prazo, mas também providenciar a tutela das futuras gerações. [...] Mesmo diante da impossibilidade fática de participação das futuras gerações nas decisões presentes, não há impedimento de que tenham ‘porta voz’, ou seja, que existam ‘provedores’ das gerações futuras. Neste cenário, as Cortes de Contas, na sindicabilidade das decisões administrativas, deverão atentar se os interesses futuros foram considerados na ponderação da tomada de decisões no presente” (CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016, p. 267-268).

³⁴ Art. 70, caput, e 71, IV, da CF.

³⁵ Art. 1º, §1º, art. 8º, art. 16, I e II, “b” e “c”, art. 43, II, art. 58, III, da Lei nº 8.443/1992.

jurídica e, em tese, da moralidade e da finalidade pública, ou seja, a despesa pública para ser legítima precisa estar direcionada no sentido da concretização do bem comum”.

De outro, há autores que relacionam o controle de legitimidade à possibilidade de o sistema de tribunais de contas monitorar o percurso das políticas públicas. Nessa linha, Willeman (2020) defende que essa espécie de controle recai sobre “matérias sensíveis no campo das escolhas orçamentárias e da alocação de recursos para a implementação de políticas públicas”.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008), no paradigma da legitimidade, a ação estatal deve se pautar nos limites e nas orientações decorrentes da garantia e da maximização dos direitos fundamentais. Por sua vez, na visão de Jacoby Fernandes (2016), a legitimidade entrelaça o elemento ético ao exercício da atividade administrativa. Com isso, ela “intersecciona as esferas do interesse público e da moralidade”, de modo que, “desde a preparação do ato administrativo até a sua consumação, devem operar, em plenitude, os vetores da impessoalidade e da supremacia do interesse público”.

Numa perspectiva mais vinculada aos gastos públicos, Antônio França da Costa (2020) entende como controle de legitimidade aquele que autoriza o sistema de tribunais de contas a avaliar a discricionariedade administrativa em relação às despesas públicas. Por meio dele, torna-se possível, em suas palavras, “a análise da economicidade do gasto, da adequação do motivo invocado à finalidade pública, da razoabilidade das estratégias adotadas, da denominada discricionariedade técnica, da razoabilidade e da eficiência do gasto público”.

Já Fernando Gonçalves (1996), ex-Ministro do TCU, define a legitimidade como o parâmetro de controle de despesas públicas que afere sua compatibilidade com os propósitos institucionais do órgão ou entidade. Destina-se, como explica, a “averiguar se, a despeito da legalidade da despesa, ela fora ilegítima, estranha às finalidades institucionais do órgão ou entidade”.

O próprio TCU não demonstra uma uniformidade conceitual quanto ao tema. É possível identificar o emprego de diferentes concepções sobre o controle de legitimidade. No Acórdão nº 2.320/2010, utilizou a ideia ilegitimidade como sinônimo de irregularidade. Ao identificar a ausência de documentos comprobatórios da regularidade fiscal de determinada empresa contratada por órgão federal, entendeu que “mesmo que se possa propugnar a ilegitimidade, os atos impugnados não foram contrários ao interesse público e como não há notícia de dano comprovado”³⁶.

Já no Acórdão nº 8.006/2020, ao evidenciar falhas de governança em Superintendência do INCRA, caracterizou a legitimidade como “conceito distinto da pura conformidade legal, sendo portador de conteúdo próprio representado principalmente pelos atributos da eficiência, de eficácia, de razoabilidade, de moralidade e da supremacia do interesse público demandando,

36 Acórdão nº 2.320/2010, Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 11 de maio de 2010.



pois, apreciação e julgamento valorativos”³⁷, conforme voto do relator, Ministro Augusto Sherman.

Mais recentemente, o mesmo julgador, ao invocar a legitimidade como parâmetro de controle para o exame de empréstimos concedidos pelo BNDES, entendeu que a legitimidade seria representada por dois elementos: “o interesse empresarial do banco (em perfazer ganho financeiro, como investidor); e o interesse do agente governamental responsável pela política pública”, conforme exposto no Acórdão nº 630/2024³⁸.

Embora dialogue com parte das visões doutrinárias e jurisprudenciais acima expostas, o conceito defendido neste artigo sobre o controle de legitimidade possui um claro ponto de diferenciação: apresenta o planejamento estatal como sua espinha dorsal. Essa visão fornece ao Tribunal de Contas competente um caminho dotado de relativas objetividade e concretude na avaliação dos resultados e dos custos alcançados ao longo da execução, em contraste com as metas físicas e financeiras inscritas nas peças legais de planejamento aplicáveis às respectivas políticas públicas.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas são chamados a pedagogicamente induzir um processo reflexivo sobre o percurso dos recursos públicos, que vise a retroalimentar o planejamento estatal, zelando pela sua observância durante a execução das atividades administrativas e lhe corrigindo eventuais vazios assistenciais ou erros de concepção. Para tanto, as políticas, os programas e as ações estatais em execução devem se submeter ao crivo de compatibilidade com os mecanismos de planejamento, salvo motivação que justifique alteração de rumos durante sua execução.

É paradigmático, por sinal, o exemplo contido no art. 10 do Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014, que demanda que as leis do ciclo orçamentário de todos os entes da federação sejam formuladas de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, a fim de viabilizar sua plena execução. Por esse prisma substantivo, o planejamento educacional estabelecido em lei, conforme assentado no art. 214 da CF/1988, vincula qualitativamente as despesas computadas como manutenção e desenvolvimento do ensino, para cumprimento do dever de gasto mínimo a que se refere o art. 212 e de alocação equitativa conforme o Fundeb, na forma do art. 212-A, ambos também da Constituição.

Já em 1890³⁹, Rui Barbosa propôs a caracterização do TCU como instituição defensora da credibilidade orçamentária. Nas justificativas para a criação da Corte de Contas federal⁴⁰,

³⁷ Acórdão nº 8.006/2020, Primeira Câmara, relator Min. Augusto Sherman, julgado em 21 de julho de 2020.

³⁸ Acórdão nº 630/2024, Plenário, relator Min. Augusto Sherman, julgado em 9 de abril de 2024.

³⁹ RUI BARBOSA. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do TCU*, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out/dez 1999, p. 253.

⁴⁰ Trata-se da exposição de motivos ao Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

reconheceu o orçamento como “lei das leis”, de modo que o TCU, ao protegê-lo, representaria “pedra fundamental para a edificação da República”. Com isso, tinha-se um aparato institucional para que “o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o carácter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes”. Ainda segundo o autor, “si não pudermos chegar a uma vida orçamentaria perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro”.

Mais de 130 anos depois, o descumprimento do planejado ao longo da execução do orçamento ainda é um dos grandes desafios da nação. É necessário, respeitadas competências definidas na atual Constituição, reforçar os mecanismos para que o Tribunal de Contas cumpra sua função de salvaguardar a credibilidade do orçamento. Avaliando esse aspecto, Regis Fernandes de Oliveira (2014) explica que “um orçamento sistematicamente descumprido torna-se mera peça de ficção, vã promessa de austeridade, desenvolvimento e igualdade social, que desacredita seus dirigentes e menospreza seus verdadeiros mandantes”.

O controle de legitimidade permeia os diferentes procedimentos de fiscalização perante os Tribunais de Contas. Assim, quando a Constituição atribui ao controle externo – a cargo do Congresso Nacional, com auxílio do TCU –, realizar a fiscalização do Poder Público com base na *legitimidade*, tem-se uma atribuição constitucional de fiscalizar os atos estatais com base no dever fundamental do planejamento. Do mesmo modo, o art. 71, I e II, da CF, ao versar sobre a competência dos Tribunais de Contas para a análise das contas dos administradores públicos, pressupõe uma avaliação de metas e resultados da gestão, matéria que se insere na avaliação da adequada execução do planejamento estatal. Também é fundamento constitucional dessa visão o art. 71, IV, da CF, ao tratar das auditorias operacionais, que incidem sobre a atividade administrativa, de forma a avaliar sua eficiência para o alcance das finalidades pretendidas com a formulação e implementação de políticas públicas. O critério da legitimidade na avaliação das contas públicas inclusive está expresso na Constituição, quando trata das contas anuais a serem prestadas pelos Municípios⁴¹.

A possibilidade do controle da legitimidade baseado no cumprimento do planejamento também decorre de normas infraconstitucionais. A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), em diversos dispositivos, prevê expressamente o controle de legitimidade a ser exercido pelo TCU, embora não explicita sua conceituação legal. Além disso, segundo dispõe o art. 81 da Lei nº 4.320/1964, o controle externo deve ter por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e o legal uso dos recursos públicos, bem como o *cumprimento da lei orçamentária*. Assim, o Tribunal de Contas se apresenta como órgão de controle da execução orçamentária, dinamicamente capaz de verificar o nível de aderência dos resultados alcançados com as metas

41 Art. 31, §3º, da CF.

previstas nos instrumentos de planejamento, bem como está apto a induzir correções de rumo na próxima etapa de planejamento.

O § 10º do art. 165 da CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 100/2019, determina que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

O dispositivo evidencia que, além da obrigatoriedade de executar o orçamento, há um dever estatal de que tal execução esteja direcionada à efetiva entrega de bens e serviços que foram previamente pactuados com o Poder Legislativo no momento da aprovação do orçamento.

Esse dever constitucional, assim, reforça, a necessidade de um controle externo fundado não só na execução quantitativa, mas também no cumprimento qualitativo do orçamento público.

De todo modo, muito antes do §10 no art. 165 da CF/1988, o art. 75, III, da Lei nº 4.320/1964 já embasava o foco da análise do orçamento a partir do exame dos resultados do planejamento. Tal dispositivo sexagenário estipula que a execução orçamentária se submeterá ao controle sobre o cumprimento dos programas governamentais, tanto em termos monetários (execução das dotações previstas) como em termos de resultados à sociedade (finalização de obras e efetiva prestação de serviços).

Assim, do ponto de vista jurídico-normativo, a competência para o exercício do controle de legitimidade pelos Tribunais de Contas tem como fundamento constitucional o art. 31, §3º, o art. 70, *caput*, o art. 71, I, II e IV, o art. 165, §10, todos da CF, e como fundamento legal o art. 1º, §1º, art. 8º, art. 16, I e II, “b” e “c”, art. 43, II, art. 58, III, da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992).

Com efeito, controlador e controlado devem compreender previamente quais os parâmetros do controle da ação estatal. Se a Constituição previu a legitimidade como parâmetro para a atuação do controle, há que se conferir critério minimamente objetivo para sua aferição quando da análise de políticas públicas. Não se pode admitir que a legitimidade opere como uma espécie de carta branca para o controlador invocar em qualquer situação que entenda que a política pública não foi adequadamente desenhada ou implementada.

O controle de legitimidade, portanto, é aqui compreendido como aquele que recai sobre a atividade da Administração com vistas ao cumprimento do adequado planejamento estatal, para o atendimento de prioridades constitucionais, especialmente por meio de políticas públicas eficientes, inclusivas e sustentáveis, do ponto de vista social, econômico, financeiro e ambiental.

Isso significa examinar se a Administração tem executado ações para alcançar objetivos e metas por ela mesmo estabelecidos por meio dos diferentes instrumentos de planejamento, como: a) leis orçamentárias (plano plurianual – PPA, lei de diretrizes orçamentárias – LDO e lei orçamentária anual – LOA); b) planos nacionais, a exemplo do Plano Nacional de Logística – PNL 2035; c) planos regionais, como o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE; d) planos setoriais, a exemplo do Plano Setorial de Transportes Terrestres – PSTT.

Ao se basear em instrumentos de planejamento expressamente descritos e detalhados, o conceito aqui adotado de controle de legitimidade possui bem menos abstração e subjetivismo do que aqueles que o reputam como uma avaliação baseada em critérios difusos como “moralidade”, “finalidade pública”, “interesse público” ou “razoabilidade”. Com isso, formam-se parâmetros mais objetivos e claros de controle, contribuindo para a segurança jurídica nos processos perante os Tribunais de Contas.

A concepção ora exposta parte do pressuposto de que a otimização da implementação de políticas públicas e da consagração de direitos fundamentais passa necessariamente por um planejamento estatal eficiente para guiar as ações da Administração Pública em busca de resultados. A partir disso, o controle externo deve incidir sobre políticas públicas para averiguar questões como: há planejamento definido? O planejamento está embasado em escolhas baseadas em evidências? Há a estipulação de metas e prazos para o alcance dos objetivos? A execução das ações governamentais se compatibiliza com o planejamento?

Não se trata de substituir gestores públicos, incumbidos de desenhar e executar a política governamental, por órgão de controle e suas estruturas burocráticas. Defende-se aqui o planejamento como função essencialmente política, mas cuja racionalidade pode ser induzida e retroalimentada pedagogicamente pelo sistema de controle externo. O Tribunal de Contas competente pode monitorar a incorporação de aprendizagem no ciclo da política pública e avaliar o aprimoramento das próximas peças do planejamento, a partir do exame intertemporal de resolução das ressalvas, determinações e recomendações incidentes em exercícios anteriores.

Por meio do controle de legitimidade, a gestão pública não perde espaço. Pelo contrário. Cortes de Contas passam a fortalecer – e, de certa forma, a defender – as políticas escolhidas e desenhadas pela Administração, preservando-as, inclusive, após as naturais trocas de gestões governamentais, até que venham a ser revisadas ou, até mesmo, substituídas por outras políticas formuladas por novos gestores. Assim, a consequência dessa espécie de controle é evitar casuísmos e improvisos, com a aderência do executado ao que fora planejado. O controle serve ao reforço – e não à negação – da política.

No desempenho dessa função, os Tribunais de Contas devem se valer de métodos de atuação efetivos, modernos e, sempre que possível, inovadores. Assim, no atual paradigma do



Estado Digital, devem lançar mão, por exemplo, de instrumentos de inteligência artificial e de processamento de dados para aferição de resultados e de impactos das políticas públicas. Do mesmo modo, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) também impõe o dever de a atividade de controle eliminar exigências ou formalidades cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido⁴².

O controle da Administração na perspectiva da legitimidade é também baseado em *resultados*: demanda uma análise de custo-benefício das ações estatais, especialmente o conjunto de programas governamentais que formam determinada política pública. A despeito da forte camada política que sustenta esses programas, o governante se vincula ao dever de alcançar resultados positivos que superem os negativos em diferentes esferas de interesse da comunidade (econômica, social, ambiental etc.) – os chamados benefícios líquidos.

O planejamento, porém, não deve conter uma rigidez absoluta, mas uma adaptabilidade racional às circunstâncias dinâmicas da realidade e aos anseios de mudança da sociedade. É dizer que o descumprimento do planejado deve estar devidamente justificado, em motivação explícita, baseada nas circunstâncias supervenientes que ensejam sua reformulação. O gestor municipal, por exemplo, não pode estabelecer recursos nas leis orçamentárias do respectivo município para cumprir metas de universalização de serviços de coleta lixo e, posteriormente, descumprir essas metas sem se desincumbir do ônus argumentativo de demonstrar as condições que justificam a alteração desse planejamento. Eis um campo central de atuação do controle externo: avaliação de políticas públicas de acordo com a máxima efetividade do ciclo orçamentário como instrumento de implementação de prioridades constitucionais e direitos fundamentais.

Ainda, com base no atributo da legitimidade, também cumpre aos Tribunais de Contas avaliar o grau de aderência das políticas desenhadas e implementadas com os compromissos internacional assumidos pelo Brasil, em especial os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030 da ONU (SCHIER; BÁEZ, 2020).

Nesse contexto, se o TCU almeja cumprir com sua autoproclamada missão de “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo” e visão de “ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável” (TCU, 2023), precisará fortalecer cada vez mais seu papel de instituição indutora da eficiência de políticas públicas, o que passa pelo fortalecimento do planejamento governamental para o alcance de melhores resultados.

⁴² Art. 3º, XI, da Lei nº 14.129/2021.

5. CONTROLE DE LEGITIMIDADE EM PRECEDENTES DO CONTROLE EXTERNO

O TCU, em suas decisões, não tem invocado expressamente a concepção de controle de legitimidade aqui defendida. Porém, é possível visualizar exemplos, cada vez mais frequentes, em que a Corte atua para o aperfeiçoamento do planejamento estatal e para induzir a Administração a executar ações governamentais de forma compatível com o planejado por ela própria, seja por meio do plano plurianual, bem como de planos nacionais, regionais ou setoriais de políticas públicas. A seguir, são apresentados três exemplos.

Em primeiro lugar, no Acórdão nº 2.127/2017, o TCU apresentou diagnóstico sobre falhas no planejamento estatal decorrente da ausência de mecanismos de institucionalização para a boa governança de políticas que visam ao desenvolvimento econômico e social de longo prazo, tal como a inexistência de indicadores adequados para o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos, bem como ausência de alocação orçamentária condizente com as metas e prioridades delineadas em diversos planos setoriais e a gestão de riscos deficiente nos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal.

Como forma de endereçar soluções aos apontamentos do TCU, o Executivo, primeiro, apresentou o PL nº 9.163/2017, para dispor sobre normas sobre a política de governança da Administração Federal, que, até o momento, pende de apreciação pelo Congresso Nacional. Em seguida, em 2018, publicou relatório com a apresentação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES, com o objetivo de conceber uma visão de médio e longo prazo para o desenvolvimento nacional, durante período 2020-2031. Movimentos da Administração Federal que demonstraram substancial avanço no planejamento em decorrência da atuação do TCU.

Em segundo lugar, em relação aos investimentos plurianuais da União – que devem ser previstos no PPA, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º, da CF) –, o TCU tem identificado falhas de planejamento e, também, tem apresentado alternativas para a governança nesse tema.

No Acórdão nº 1.481/2022, a Corte reforçou a incompatibilidade com o adequado planejamento estatal da prática tradicionalmente adotada nos PPAs federais de não especificarem de forma integral e transparente os investimentos plurianuais. Isso porque os PPAs da União costumam dispor de forma vaga e incompleta sobre os investimentos federais que ultrapassam um exercício. Delegam às leis orçamentárias os seus detalhamentos e permitem ao Poder Executivo, por ato próprio, alterar o rol de investimentos plurianuais no PPA, seus valores e eventuais metas a eles vinculadas. Além disso, estipulam, de modo genérico, que os investimentos

plurianuais estão inseridos nos valores globais dos programas do PPA⁴³. Além de divergir do dever de planejamento previsto no art. 167, §1º, da CF, essa prática, ao inviabilizar uma visão transparente sobre os maiores investimentos federais, principalmente sobre grandes projetos de infraestrutura, também dificulta seu monitoramento e controle.

Para solucionar tal problemática, o Poder Executivo, acolhendo as ponderações do TCU naquela manifestação, elaborou o projeto de PPA 2024-2027 com base em todos os investimentos plurianuais cadastrados no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SIOP –, que detém a mais ampla plataforma de dados e informações sobre os investimentos federais. A partir dessa mudança, integrantes do Ministério do Planejamento e Orçamento (Pereira *et al.*, 2024) explicam que, durante o processo de elaboração do projeto de PPA, após o Executivo acolher as proposições do TCU expostas no referido Acórdão nº 1.481/2022,

diferentemente do PPA 2020-2023, cujo anexo de investimentos plurianuais foi restrito a 30 investimentos definidos como prioritários, a ideia foi que no PPA 2024-2027 constasse um Anexo de Investimentos mais completo, com um rol representativo de investimentos com previsão orçamentária. São 412 investimentos plurianuais constantes no Anexo VII, dos programas de gestão e manutenção do Poder Executivo e dos demais poderes [...].

Já o Anexo VIII, das empresas estatais não dependentes, traz 151 investimentos plurianuais relacionados à nove programas e agrupados em 20 empresas, dentre as quais a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. É uma carteira que prevê R\$ 209,2 bi no período do PPA.

Como terceiro exemplo, é preciso registrar a atuação do TCU no fortalecimento do planejamento em infraestrutura por meio do aprimoramento da governança das obras federais, especialmente por meio de sistema informatizado de acompanhamento em tempo real dos projetos em execução. Em substancioso diagnóstico das obras federais paralisadas no país que lastreia o Acórdão nº 1.079/2019, o TCU apontou como uma das causas do problema a falta de governança federal sobre sua carteira de projetos, sem mecanismos efetivos de gestão de riscos e de apoio à tomada de decisões para a priorização das ações.

Diante dessas exigências da Corte de Contas, em julho de 2020, o Poder Executivo federal publicou a Portaria nº 17.951, de 28 de julho de 2020, que institui o *Painel de Obras* como uma “ferramenta mantida e sob gestão do Ministério da Economia, voltada à transparência das informações e dados correlatos aos empreendimentos executados com recursos da União” (art. 1º, §1º). No entanto, o Painel de Obras foi criado para divulgar informações sobre empreendimentos do PAC e acerca daqueles executados por transferências voluntárias para os demais entes (atualmente, operacionalizadas na Plataforma *Transferegov.br*). Portanto, o mencionado sistema nasceu com caráter provisório. No fim de setembro de 2020, então, como solução definitiva, foi editado o Decreto 10.496, que criou o *Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – CIPI* –, com o objetivo de centralizar as informações sobre o conjunto das obras

43 Acórdão nº 1.481/2022, Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz, julgado em 29 de junho de 2022.

custeadas com os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

No âmbito dos demais Tribunais de Contas brasileiros, ganha destaque a iniciativa, criada em 2015 pelo TCE/SP, de implementação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Trata-se de indicador para subsidiar o controle da eficiência dos municípios paulistas. É baseado na aferição de resultados em sete grandes áreas setoriais: planejamento; gestão fiscal; educação; saúde; meio ambiente; cidades protegidas, e governança em tecnologia da informação.

O indicador setorial do planejamento aponta elementos diretamente relacionados à concepção do controle de legitimidade aqui defendida, uma vez que é utilizado para apurar dados e informações sobre: coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações; confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados; percentual de alteração do planejamento inicial, e; pontualidade na entrega de documentos relativos às peças de planejamento⁴⁴.

Tais exemplos demonstram que, em maior ou menor grau de efetividade, o controle exercido pelo TCU tem contribuído para reforçar o planejamento do Estado brasileiro. Espera-se que, com o alargamento conceitual do controle de legitimidade, esse importante parâmetro de controle esteja cada vez mais no foco das atividades dos Tribunais de Contas, a fim de fortalecer a garantia de direitos e a concretização de prioridades constitucionais.

CONCLUSÕES

O artigo buscou alargar a compreensão do controle de legitimidade a que se refere o art. 70 da CF/1988, configurando-o como uma avaliação do nível de aderência do executado em face do planejado ao longo do ciclo orçamentário. Alocação legítima de recursos públicos é a que decorre do processo que concilia pactuação política e racionalidade técnica na projeção estatal do futuro que orienta e induz os rumos da sociedade. Assim, a execução do orçamento deve cumprir as prioridades estabelecidas pelo planejamento, salvo motivação de rota que justifique faticamente o seu afastamento ao longo do exercício.

Para tanto, parte-se das premissas de que a Constituição: i) arrola prioridades vinculantes para a garantia de direitos, a serem alcançadas por políticas públicas eficientes, inclusivas, e social, econômica, financeira e ambientalmente sustentáveis; ii) estabelece um dever fundamental do adequado planejamento estatal para implementação de políticas públicas aptas a consagrar as prioridades constitucionais e garantias de direitos; assim como iii) confere aos

⁴⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCE/SP. *Índice de efetividade da gestão municipal - Manual 2024 - Dados do exercício 2023*. TCE/SP: São Paulo, 2024, p. 12.

Tribunais de Contas a competência para avaliar políticas públicas e sua aderência às prioridades constitucionais.

A partir de tais premissas, o controle de legitimidade é compreendido como aquele que recai sobre a atividade da Administração para a observância do dever fundamental do adequado planejamento estatal, com vistas à garantia de direitos e ao cumprimento de prioridades constitucionais, especialmente por meio de políticas públicas eficientes, inclusivas e sustentáveis dos pontos de vista social, econômico, financeiro e ambiental.

Como visto, a doutrina e o TCU têm empregado diferentes concepções para definir o controle de legitimidade. No entanto, embora não o invoque expressamente, o TCU tem atuado, cada vez mais, na fiscalização de elementos caracterizadores do adequado planejamento.

Isso ficou demonstrado, primeiro, com as decisões que implicaram a edição, pelo Executivo, da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES. Segundo, pelo melhor planejamento dos investimentos plurianuais da União, tendo sido verificados importantes avanços no PPA 2024-2027. Por fim, em decorrência da atuação do TCU para qualificar governança das obras federais, a União desenvolveu o Painel de Obras e o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – CIPI –, com o objetivo de centralizar e divulgar as informações das obras custadas com recursos federais, para fins de acompanhamento e monitoramento da Administração, dos órgãos de controle e da sociedade em geral,

Com uma definição clara e sistemática do controle de legitimidade, espera-se que esse relevante parâmetro de controle se apresente, cada vez mais, na centralidade das atividades do sistema de tribunais de contas, com o objetivo de viabilizar a garantia de direitos e a promoção de prioridades constitucionais.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (orgs.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CARROL, Lewis. *Alice no país das maravilhas*. Trad. Clélia Regina Ramos. Versão para eBook. Petrópolis: Editora Arara Azul, 2002.

COSTA, Antônio França da. *Controle de legitimidade do gasto público pelos tribunais de contas no Brasil*. Belo Horizonte: Dialética, 2020, edição ebook.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, Rodrigo Fernandes de Moraes. Os limites de competência e jurisdição dos Tribunais de Contas. *Conjur*, São Paulo, 20 de setembro de 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022: letalidade policial cai, mas mortalidade de negros se acentua em 2021*. São Paulo: FBSP, 2023.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra Economia.

FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

GONÇALVES, Fernando. A Função do controle diante da nova realidade do Estado. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 67, p. 51-71, jan./mar. 1996.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de contas do Brasil*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JR. CARDOSO, José Celso (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

LE MOS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (orgs.). *Reconstrução do planejamento nacional*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 20ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.



MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discrecionalidade e controle jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade – finalidade – eficiência – resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. *Revista do TCU*, Brasília, v. 28, n. 74, p. 31-49, out/dez. 1997.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PEREIRA, Flávia Pedrosa; SILVA, Eduardo Rodrigues da; PAVANI, Ismael. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento. In: LEMOS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (orgs.). *Reconstrução do planejamento nacional*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024, p. 215-238.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PINTO, Élica Graziane. *Ciclo das políticas públicas e legitimidade compartilhada das escolhas alocativas: um estudo em busca da vinculação à força normativa do planejamento*. In: PINTO, Élica Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; OLIVEIRA, Odilon Cavallari de (orgs.). *Política Pública e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 105-134.

PINTO, Élica Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; OLIVEIRA, Odilon Cavallari de (orgs.). *Política Pública e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2018

PREIS, Marco Antônio. *Teoria dos deveres fundamentais*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

RUI BARBOSA. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do TCU*, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out/dez 1999.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: JR. CARDOSO, José Celso (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011, p. 309-336.

SCAFF, Fernando Facury. Uma introdução à análise macro e microjurídica e as políticas públicas. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 89-108, jul./set. 2023.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BÁEZ, Saúl Hercán Kritski. O dever de erradicar a pobreza e o direito ao desenvolvimento como parâmetro de avaliação dos Tribunais de Contas: acórdão de parecer prévio n. 287/18 – TCE-PR. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (orgs). *Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva*. Curitiba: Íthala, 2020.

SIMÕES, Edson. Tribunal de Contas. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coords). *Tratado de direito financeiro*. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 234-311.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. *Revista Direito GV*, v. 13, n. 3, p. 866–890, set./dez. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 749/DF, Plenário, relatora Min. Rosa Weber, julgado em 14 de dezembro de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 4.351, Plenário, relatora Min. Rosa Weber, julgado em 24 de agosto de 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 7.013/DF, Plenário, relatora Min. Cármen Lúcia, julgado em 3 de julho de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI nº 808.059 AgR, Primeira Turma, relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 2 de dezembro de 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 149, p. 31-45, out./dez. 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.320/2010, Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 11 de maio de 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 8.006/2020, Primeira Câmara, relator Min. Augusto Sherman, julgado em 21 de julho de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.127/2017, Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, julgado em 27 de setembro de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.079/2019, Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, julgado em 15 de maio de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.481/2022, Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz, julgado em 29 de junho de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 630/2024, Plenário, relator Min. Min. Augusto Sherman, julgado em 9 de abril de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Plano estratégico do Tribunal de Contas da União 2023-2028*. Brasília: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCE/SP. *Índice de efetividade da gestão municipal - Manual 2024 - Dados do exercício 2023*. TCE/SP: São Paulo, 2024.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Quando a lei não chega à periferia: avaliação legislativa retrospectiva do transporte público em Mococa-SP

Rosa Carolina Negrini da Costa

Graduada em História e em Direito; Especialista em Direito Tributário, em Direito Legislativo; Mestra Planejamento e Análise de Políticas Públicas; Analista Legislativo na Câmara Municipal de Mococa
negrini.rosa@gmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta os principais achados da dissertação de Costa (2022), que analisou a implementação das políticas públicas de transporte coletivo urbano em Mococa-SP, sob a perspectiva do direito à cidade. O problema central investigado foi a distância entre os objetivos declarados nas normas editadas pelo Poder Legislativo municipal e os efeitos concretos observados na prestação do serviço de transporte. O objetivo geral foi examinar, por meio da avaliação legislativa retrospectiva e do ciclo de políticas públicas, em que medida essas normas foram eficazes, eficientes e efetivas. A metodologia incluiu revisão bibliográfica, análise documental de normas e proposituras, pesquisa de opinião com usuários do transporte, levantamento dos custos e verificação da participação popular em audiências públicas. A análise dos dados revelou que as normas foram redigidas com baixa densidade normativa e sem mecanismos adequados de fiscalização ou planejamento. Observou-se também exclusão de bairros periféricos, ausência de licitação na contratação e fragilidade no controle social. Conclui-se que o transporte público coletivo em Mococa opera em condições precárias de legalidade e planejamento. A avaliação legislativa retrospectiva mostrou-se, assim, um instrumento útil para identificar tais lacunas e promover o aprimoramento das normas em favor da efetivação do direito à cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação legislativa retrospectiva; Transporte público coletivo; Direito à cidade; Políticas públicas.

ABSTRACT

This article presents the main findings of Costa's (2022) dissertation, which analyzed the implementation of urban public transportation policies in Mococa-SP from the perspective of the right to the city. The central issue investigated was the gap between the declared objectives of the norms enacted by the municipal legislative body and the actual outcomes observed in the provision of transportation services. The general objective was to examine, through retrospective legislative evaluation and the public policy cycle, the extent to which these norms were effective, efficient, and efficacious. The methodology included bibliographic review, documentary analysis of laws and legislative proposals, an opinion survey with public transport users, cost assessment, and verification of popular participation in public hearings. Data analysis revealed that the norms were drafted with low normative density and lacked appropriate enforcement and planning mechanisms. The study also identified the exclusion of peripheral neighborhoods, the absence of public bidding for service contracts, and weak social oversight. It is concluded that public transportation in Mococa operates under precarious conditions of legality and planning. Retrospective legislative evaluation thus proved to be a useful tool for identifying such gaps and promoting the improvement of legal norms in favor of realizing the right to the city.

KEYWORDS: Retrospective legislative evaluation; Public transportation; Right to the city; Public policies.



INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os principais resultados encontrados e discussões promovidas na dissertação intitulada “Avaliação Legislativa Retrospectiva: Políticas públicas de transporte coletivo da cidade de Mococa-SP”, elaborada por Costa (2022).

A proposta da dissertação mencionada foi analisar a implementação das políticas públicas de transporte público coletivo urbano, sob a perspectiva da agenda do Poder Legislativo municipal, sua relação ao direito à cidade e o controle social e democrático.

Foi empregado o conceito de políticas públicas de Bucci (2006), que enfatiza o Estado como principal promotor das políticas públicas. A noção de políticas públicas usada em Costa (2022) insere-se em uma das formas de pesquisa desta área: o ciclo de políticas públicas, com foco nas definições de Secchi, Coelho e Pires (2020) e de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Para efetuar a análise, adotou-se a avaliação legislativa retrospectiva como método para a promoção da melhoria da qualidade da legislação (no caso em tela, normas referentes às políticas públicas de transporte coletivo), conforme preceitos da Legística.

A Legística, também conhecida como Ciência da Legislação, preocupa-se com o aprimoramento normativo, tanto sob o ponto de vista formal (aspectos da técnica legislativa, como escrita, coesão, clareza, concisão, objetividade, entre outros) quanto material (relativo ao conteúdo em si, trata da necessidade da edição da norma, sua finalidade e inserção no ordenamento jurídico, e avaliação). A avaliação legislativa divide-se em prospectiva (*ex ante*) e retrospectiva (*ex post*), isto é, a primeira examina a proposta da norma (um projeto de lei, por exemplo), e a segunda, a norma já editada e produzindo efeitos no mundo.

Costa (2022) adotou um roteiro elaborado a partir da dissertação de Salinas (2008) para efetuar a avaliação legislativa retrospectiva das normas sobre transporte público coletivo urbano da cidade de Mococa-SP, promulgadas entre 2013 e 2021, considerando-se como pano de fundo as manifestações de 2013 sobre transporte público coletivo e o estabelecimento do transporte como direito social na Constituição Federal, por meio da Emenda à Constituição nº 90/2015. O roteiro de avaliação legislativa retrospectiva buscou examinar a eficiência, eficácia e efetividade das normas selecionadas, com base na vontade expressa pelo legislador tanto nas justificativas dos projetos quanto nas discussões empregadas pelos parlamentares posteriormente à aprovação dos projetos de lei.

A metodologia de pesquisa de Costa (2022) abrangeu: I) revisão de literatura; II) análise documental (normas, requerimentos e indicações dos vereadores); III) lançamento de pesquisa de opinião realizada no site da Câmara Municipal de Mococa (com apoio da Presidência da época) para colheita de respostas de usuários e não usuários de transporte da cidade; IV) levantamento de custos ao tesouro municipal; V) exame da participação popular no planejamento e execução das políticas públicas (audiências públicas); e VI) atuação do conselho municipal nas audiências. Os dois últimos itens tiveram como objetivo a investigação da gestão democrática e controle social.

Os referenciais teóricos empregados por Costa (2022) na concepção do direito à cidade e sua possibilidade de concretização por meio do transporte público foram os trabalhos de David Harvey (2014, 2015) e Saskia Sassen (2016).



O objetivo deste artigo é fomentar o uso da avaliação legislativa retrospectiva como instrumento da Legística, para que haja uma melhoria da qualidade das leis, e, por conseguinte, do planejamento e execução das políticas públicas nos municípios, sob o viés da participação do Poder Legislativo como vetor de retroalimentação do ciclo de políticas públicas, além de investigar a efetivação do direito à cidade em Mococa.

1. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLÓGICO

A noção de política pública, segundo Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 26), está relacionada à forma como o Estado responde a problemas e demandas sociais considerados “coletivamente relevante[s]”. Por compreender que a ação do Estado é primordial, sobretudo no caso em tela, a investigação apoiou-se na ideia de Bucci (2006, p. 39) do Estado como centro instituidor de políticas públicas:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Para Bucci, o Direito, além de regulamentar a ação estatal, também estrutura e institui o próprio desenho da política pública. Os autores Secchi, Coelho e Pires (2020) citam várias correntes de pensamento na área que destacam outros centros de produção de políticas públicas, sendo a visão de primazia do Estado como instaurador uma delas. Howlett, Ramesh e Perl (2013) também identificam nos atores governamentais a fonte da instituição de políticas públicas. Assim, a escolha da análise empregada foi a visão estadocêntrica, aplicando-se como norte a concepção de Bucci (2006), pois nela se encontrou o englobamento do processo, em especial o processo legislativo, como parte da elaboração das políticas públicas.

Adotou-se o conceito de ciclo de políticas públicas, que, segundo Souza (2006, p. 28), é um dos possíveis “modelo[s] de formulação e análise de políticas públicas”, compreendendo, deste modo, uma escolha metodológica de Costa (2022). Quanto a este conceito, Costa (2022) baseou-se nas etapas do ciclo elencadas por Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Secchi, Coelho e Pires (2020). Essas etapas consideram que o ciclo deve ser sempre realimentado por avaliações constantes, que, por sua vez, impactam diretamente em nova definição do problema e planejamento para sua solução/mitigação.

A avaliação legislativa retrospectiva advém da Legística, cujo objetivo é a racionalização da produção normativa. A proposta desse tipo de avaliação é o “exame dos reais efeitos produzidos pela legislação e na sua comparação com os objetivos declarados ou implícitos da legislação” (SALINAS, 2013, p. 235). Desta forma, o uso da ferramenta metodológica de avaliação legislativa retrospectiva foi pensado como etapa de avaliação das normas sobre políticas públicas, para que haja efeito de retroalimentação no ciclo de políticas públicas.

Em relação à definição de transporte público coletivo urbano, Costa (2022) empregou aquela dada por Ferraz e Torres (2004, p. 1-3), em que “transporte urbano” trata da locomoção de pessoas e bens dentro das cidades; “público, coletivo ou de massa” (como sinônimos) são aqueles usados por muitas pessoas ao mesmo tempo, em que “Não existe flexibilidade de uso, pois os itinerários e os horários são fixos, e as viagens não são de porta a porta”.

Segundo Silva e Lapa (2019), o fundamento do transporte público coletivo está calcado na perspectiva capitalista, com a ampliação do movimento de gentrificação, que acaba por expulsar as populações hipossuficientes para a periferia dos centros urbanos, fomentando cada vez mais o abismo social e espacial. Balbim (2016), por sua vez, parte da ideia do urbano como um *locus* dinâmico, ou seja, espaço fluido.

Barbosa (2016, p. 44) atenta para um fenômeno, oriundo do capitalismo global, que afeta o urbano, o qual ele denomina de “metropolização do espaço”, representado por cenários de desigualdade gritante, como edifícios e bairros murados de alta renda ao lado de bairros de baixíssima renda, além da centralização de serviços públicos em determinadas regiões das cidades, o que submete a população hipossuficiente a longos e demorados deslocamentos. O autor salienta que transitar pela cidade, de forma realmente democrática, é poder transformá-la coletivamente.

Costa (2022) entende que o direito à cidade abarca a política pública de transporte coletivo urbano, e, deste modo, a análise dos resultados encontrados foi efetuada a partir das obras dos autores David Harvey (2014, 2015) e Saskia Sassen (2016).

Harvey (2014) introduz a concepção de *direito à cidade* fundamentada na obra de Henri Lefebvre, com suas próprias inferências dos escritos desse autor. Na visão de Harvey (2014), Lefebvre proporia a construção de um novo espaço urbano baseado na luta contra o capitalismo por parte das massas. David Harvey (2014) considera que a transformação da cidade, de espaço desigual para espaço democrático, não é um fim em si mesmo, e sim uma fase até o desmantelamento do sistema capitalista.

Conforme frisa Harvey (2014), o direito à cidade corresponde a um direito da coletividade de recriar e reinventar a cidade, que acaba sendo suprimido pela necessidade premente

do capitalismo em alocar o excesso de produção na urbanização. Sem a alocação adequada ou interrompida, o sistema passa por crise.

Esse autor considera que a expansão da urbanização capitalista, com a construção de grandes shoppings centers e a qualidade de vida tornando-se uma *commodity*, revela o individualismo acentuado da atualidade, permeado por espaços urbanos esfacelados e desintegrados de si, com o crescimento de condomínios fechados e a vigilância de locais antes coletivos.

Para Harvey (2014), a gentrificação, isto é, a expulsão de populações hipossuficientes de bairros centrais, por meio do discurso de planejamento urbano de revitalização dessas áreas, revela a violência por trás da urbanização capitalista.

O autor também identifica que o capitalismo transformou o espaço urbano em mercadoria, na medida em que há relação de oferta e demanda imobiliária comandada pelo capital financeiro, ainda que não seja uma relação perfeita, pois há um longo prazo para a construção e finalização de bens imóveis (diferentemente de bens móveis, em geral). Este considerável lapso de tempo, entre a oferta de créditos financeiros e a disponibilização dos bens imóveis, e o oferecimento expansivo e massivo de crédito, impulsionados pela vertiginosa especulação imobiliária, deram ensejo, segundo Harvey (2014), à crise financeira de 2007-2008.

Para ele, após essa crise, ocorreu uma tática do capital, apoiado pelo Estado, de redução dos gastos públicos com o espaço urbano comum, enquanto se observa a apropriação de espaços anteriormente comuns pelo capital.

Harvey (2014) vê na configuração espacial urbana a luta de classes, entre os detentores do capital, classes dominantes e dirigentes do Estado, e a população empobrecida, possuidora de mão de obra barata, na própria acomodação desses grupos na cidade.

Consoante Harvey (2014), os movimentos sociais devem deixar de focar nas fábricas, e passar a olhar para os moradores urbanos, pois são estes que criam e recriam o espaço urbano, propondo uma revolução urbana. Assim, o autor preconiza o exercício do direito à cidade e a reconquista da cidade por aqueles que nela habitam, a partir do direito de reformular o espaço urbano pela própria população.

David Harvey (2015) assevera que, para o capitalismo, é conveniente que haja uma infraestrutura eficiente – e aqui se inclui o transporte coletivo – que interliga os trabalhadores aos seus locais de trabalho, além do fluxo contínuo de mercadorias destinadas aos centros consumidores. Contudo, o autor vê na estruturação urbana focada no capital uma das causas da acentuação das desigualdades.

Harvey (2015) aventa a mutação da cidade através da imaginação, em referência à “Utopia”, de Thomas More, e distopias, como “Admirável Mundo Novo”, de Aldous Huxley e “1984”, de George Orwell, obras que representam espaços estáticos. Já a Disneylândia e os *shoppings centers* representariam, para ele, uma “utopia degenerada”, sem dialética. Ele afirma que “A cidade é um espaço em processo de formação” (HARVEY, 2015, p. 23), para o cidadão, ela é espaço de transformação de si mesmo e do seu redor.

Sassen (2016) explora a concepção de expulsão sob a perspectiva macro, isto é, de forma global. Essa autora vê na acumulação exacerbada do capital a motivação por trás dos movimentos de expulsão populacional de diferentes regiões ao redor do mundo. Ela identifica em diversas ocorrências, que aparentam não estar conectadas, o mesmo fenômeno: a expulsão de populações empobrecidas e de grupos marginalizados de espaços urbanos, para dar lugar à expansão do capital.

Sassen (2016) observa a mercantilização da terra e sua aquisição por conglomerados, seja para o agronegócio, seja para a construção de imóveis urbanos, um dos principais efeitos da expansão do capital, no sentido norte (desenvolvido) para o sul (subdesenvolvido). Conforme Sassen (2016), o desenvolvimento da expulsão cresceu principalmente depois da crise financeira de 2007-2008, com o rompimento da bolha imobiliária e a pauperização da população mais vulnerável.

Segundo assinalado por Costa (2022), ambos autores, utilizados como perspectivas teóricas de análise dos resultados encontrados na pesquisa, enfatizam a acumulação agressiva do capital, a decorrente majoração da desigualdade social e econômica, a gentrificação, expulsão de populações devido à mercantilização da terra, a especulação imobiliária e a alteração da cidade em prol dos interesses do sistema capitalista.

Costa (2022, p. 11-13) observou que a motorização da população na cidade de Mococa foi consideravelmente maior do que o crescimento populacional, além da expansão urbana apresentada a partir, sobretudo, de 2010, com a criação de novos loteamentos residenciais. Ou seja, Costa (2022) notou que a oferta do serviço de transporte público não acompanhou o crescimento horizontal da cidade, levando à sucessiva motorização da população.

As abordagens de Harvey (2014, 2015) e Sassen (2016) contribuíram na compreensão dos dados e resultados encontrados, indicando como a globalização capitalista afeta mesmo uma cidade pequena do interior do estado de São Paulo, a partir de fatores como expulsão da população carente da área central urbana, especulação imobiliária e abandono pelo Estado quanto à implementação de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas.



O referencial metodológico baseou-se em Salinas (2008, 2013), com a adoção dos parâmetros propostos por essa autora: eficiência, eficácia e efetividade. Costa (2022, p. 48), com base em discussão conceitual, resumiu os três parâmetros da seguinte forma:

a lei é eficaz se o comportamento do público-alvo for ao encontro do esperado pelo legislador; a lei é efetiva se atingir seus objetivos definidos no processo legislativo; e a lei é eficiente conforme a comparação custo-benefício baseada nos objetivos atingidos.

Para a investigação dos parâmetros mencionados, Costa (2022) fez uso dos textos dos projetos de lei, de eventuais emendas propostas durante a tramitação na Câmara, dos requerimentos e indicações dos Vereadores, e dos debates das audiências públicas.

Quanto à forma de análise dos dados secundários, Costa (2022, p. 57) partiu da proposta de Salinas (2008) e elaborou um roteiro procedimental para a implementação da avaliação legislativa *ex post*:

- 1) Identificação das normas e de suas vigências, conforme o recorte espacial e temporal, dos destinatários primários e secundários;
- 2) Delineamento dos problemas/necessidades que provocaram o surgimento das normas;
- 3) Identificação dos objetivos (explícitos e/ou implícitos) das normas;
- 4) Apontamento dos mecanismos previstos pelas normas para consecução de seus objetivos;
- 5) Controle da aplicação da legislação pelo Poder Legislativo Municipal.

Costa (2022) argumenta que o roteiro proposto tem como objetivo orientar a avaliação legislativa retrospectiva à luz dos parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade, incluindo também a identificação dos impactos não esperados pelo legislador.

A seguir, parte-se para a análise dos resultados da pesquisa, relacionando as constatações empíricas ao referencial teórico exposto, com ênfase na aplicação da avaliação legislativa retrospectiva como ferramenta de avaliação de políticas públicas e na retroalimentação do ciclo de políticas públicas.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Antes de apresentar cada um desses eixos analíticos, convém destacar que a avaliação legislativa retrospectiva, conforme aplicada por Costa (2022), permitiu a articulação entre os aspectos jurídicos das normas municipais e os efeitos concretos de sua implementação, conforme percebidos no contexto urbano de Mococa. A análise que se segue reflete não apenas os conteúdos normativos, mas também as percepções da população usuária, por meio das audiências públicas, da pesquisa de opinião e dos debates legislativos nas sessões da Câmara.

Tal abordagem possibilitou compreender os limites e alcances das normas editadas, revelando como a formulação legislativa, muitas vezes, não foi acompanhada de mecanismos adequados de efetivação, bem como de estrutura administrativa compatível com os objetivos pretendidos. Dessa forma, a análise dos resultados visa integrar os elementos jurídico-normativos às práticas políticas e administrativas observadas no período analisado.

As normas municipais analisadas — Lei nº 3.038/1999, Leis Complementares nº 495/2017, nº 528/2019, nº 540/2019, nº 543/2020, nº 547/2021 e Lei nº 4.908/2021 — apresentaram, em suas justificativas e exposições de motivos dos respectivos projetos de lei, uma recorrente preocupação com a manutenção do serviço de transporte público coletivo urbano em Mococa, com a reorganização jurídica da concessão e com a adaptação do ordenamento jurídico municipal às novas exigências legais e à realidade local.

A Lei Complementar nº 543/2020 tratou da instituição de subsídio ao transporte para o desembolso das tarifas referentes aos idosos e portadores de necessidades especiais, em razão da pandemia, pois houve diminuição do número de passageiros, o que inviabilizou o custeio do serviço de transporte coletivo. A Lei Complementar nº 547/2021 alterou dispositivo da Lei Complementar nº 528/2019 para prever a possibilidade de subsídio do transporte coletivo em geral, para manter a modicidade tarifária aos usuários, desde que previsto em edital de licitação de concessão.

Os subsídios previstos nessas normas e em outras anteriores foram examinados por Costa (2022), para fundamentar a análise da eficiência (custo-benefício). Costa (2022) notou que houve aumento expressivo na comparação do custeio pré pandemia ao empreendido em 2020 e até setembro de 2021, além de indícios de pagamentos a maior de subsídio, ao arrepio do previsto da Lei Complementar nº 543/2020.

Com base na Lei municipal nº 3.038/1999, constatou-se que, embora os objetivos explícitos incluíssem o aumento da eficiência do transporte coletivo e a modicidade da tarifa, os objetivos implícitos apontavam para a prorrogação do contrato da permissionária existente à época por meio de lei (ao arrepio da legislação licitatória), isto é, na *canetada*. A norma previa diversos instrumentos de fiscalização e estímulo à qualidade, mas, conforme Costa (2022), sua implementação efetiva foi limitada.

Os resultados identificados por Costa (2022) foram que Lei municipal nº 3.038/1999: I) não foi completamente eficaz, pois não abarcou toda a cidade, ademais terem sido encontradas falhas na prestação do serviço nos bairros em que o transporte coletivo de fato existia; II) análise limitada da eficiência, pois não havia dados suficientes disponíveis, sendo não plenamente eficiente quanto às isenções concedidas e ao serviço pago pelos usuários, pois houve aumento acima da inflação do período sem melhoria e/ou expansão das linhas e rotas; III) não havia dados disponíveis para aferição da qualidade e satisfação do usuário, o que prejudicou o exame da

efetividade, não sendo considerada totalmente efetiva em razão dos vários requerimentos dos Vereadores sobre a qualidade do serviço.

Já os resultados encontrados, segundo Costa (2022), na Lei Complementar municipal nº 495/2017, embora os objetivos explícitos tenham versado sobre a regularização e a ampliação do serviço de transporte público, essa norma não chegou a ser implementada em razão de sua suspensão por decisão judicial em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI Processo nº 2137671-07.2018.8.26.0000 no Tribunal de Justiça de São Paulo). Assim, não se verificou produção de efeitos concretos. Ainda assim, o objetivo implícito de substituir o contrato anterior por nova concessão demonstra a tentativa de corrigir irregularidades administrativas previamente apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, evidenciando a busca por uma base legal mais sólida para a concessão.

No tocante à Lei Complementar nº 528/2019 e suas alterações (Leis Complementares nº 540/2019 e nº 547/2021), os resultados aferidos por Costa (2022) foram:

I) norma parcialmente eficaz, pois apesar de paralisações ocorridas no início da pandemia, houve a adição de bairro às rotas, com publicidade no site institucional da Prefeitura das linhas e horários; II) norma parcialmente eficiente, uma vez que o subsídio implementado a partir de agosto de 2020 pode manter em operação o transporte coletivo, sem reajuste tarifário, ainda que ele não abrangesse todo o território urbano; III) norma não foi completamente efetiva, dado que o transporte coletivo não abrangeu todo o território e não foi realizada licitação para nova concessão (até setembro de 2021), somente uma sucessão de contratos emergenciais e aditivos contratuais por períodos além dos previstos na Lei federal nº 8.666/1993, que dispunha, à época, sobre licitações e contratos administrativos.

Os objetivos explícitos da Lei Complementar nº 528/2019, e alterações posteriores, reiteraram a essencialidade do serviço e indicaram diversas diretrizes para sua execução. Costa (2022) aponta que houve avanços, como a inclusão do bairro Pôr do Sol nas rotas.

Contudo, embora tenha havido adição de linhas e continuidade do serviço por meio de contratações emergenciais após o fim da permissão do serviço, a ausência da licitação prevista e a manutenção do serviço em caráter precário demonstram a dificuldade de transformar os objetivos legislativos em ações concretas. Assim, a prestação continuou parcial e marcada por solicitações recorrentes da população para inclusão de bairros não atendidos, conforme análise dos requerimentos dos Vereadores do período.

Costa (2022) observou que os principais objetivos declarados desse diploma referem-se à continuidade da prestação do serviço, à compatibilização do marco normativo local com as transformações urbanas do município, à tentativa de reequilíbrio econômico-financeiro da concessão e à ampliação dos instrumentos jurídicos de planejamento.

Em relação à Lei municipal nº 4.908/2021, que previa a instituição de gratuidade geral do transporte coletivo, ela não foi de fato implantada, com dois pregões inicialmente suspensos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, devido a impugnações ao edital, posteriormente revogados pela Prefeitura Municipal, o que prejudicou o exame de eficiência, eficácia e efetividade.

Apesar da formulação recorrente desses objetivos nas normas analisadas, constatou-se que eles, em sua maioria, foram redigidos de forma genérica, com baixa densidade normativa e escassa vinculação a mecanismos de controle, a metas quantitativas ou a indicadores de desempenho. Tal ausência compromete a verificação da eficácia e da efetividade legislativa, dificultando a identificação de resultados concretos que tenham sido obtidos a partir das normas promulgadas. Ainda que tenham sido mencionadas preocupações com a melhoria do serviço e com a adequação contratual, não foram previstos, por exemplo, dispositivos que detalhassem ações estruturantes, marcos temporais, obrigações específicas ou formas sistemáticas de fiscalização da execução dos objetivos.

A análise empreendida por Costa (2022) indica, assim, que há uma lacuna entre os objetivos declarados nas proposições legislativas e a capacidade normativa de induzir ações concretas, o que revela uma fragilidade estrutural na técnica de elaboração legislativa adotada pelo município de Mococa, no período investigado. Tal constatação reforça a importância da avaliação legislativa retrospectiva como instrumento de aprimoramento normativo, sobretudo para políticas públicas estruturantes como o transporte coletivo urbano.

A avaliação legislativa retrospectiva realizada por Costa (2022) também se debruçou sobre os mecanismos de participação popular e controle social no contexto da política pública de transporte coletivo em Mococa. Verificou-se que, embora algumas audiências públicas tenham sido realizadas, principalmente quando da tramitação de projetos mais complexos, como os que envolviam subsídios ou alterações estruturais no serviço, sua ocorrência foi pontual e não seguiu um padrão sistemático de consulta e escuta da população usuária.

A pesquisa de opinião promovida por Costa (2022), por meio do site da Câmara Municipal, com apoio da Presidência da época, indicou uma tendência de insatisfação generalizada quanto à qualidade, abrangência e regularidade do transporte coletivo urbano, em relação àqueles usuários que responderam ao questionário online. Em razão do tipo de amostra da pesquisa de opinião ser não probabilista, Costa (2022) não pôde inferir informações a partir dela, mas a autora argumentou que, apesar das limitações estatísticas desse tipo de amostra, a pesquisa de opinião efetuada pode auxiliar a delinear a percepção dos usuários do transporte coletivo.

Além disso, os dados indicaram uma demanda reprimida por atendimento em bairros periféricos, o que evidencia a importância de instrumentos contínuos de participação da população na formulação e revisão da política pública.

No tocante ao controle social institucionalizado, Costa (2022) apontou a atuação tímida do Conselho Municipal de Trânsito e Transportes nas deliberações legislativas. O órgão, embora



previsto em normas anteriores, foi pouco mencionado nos registros legislativos e nas discussões de plenário. Isso reforça a ideia de que a participação popular no processo legislativo ainda ocorre de forma frágil, e que sua institucionalização plena, com canais permanentes de diálogo e fiscalização, é essencial para o aprimoramento democrático da política de transporte coletivo urbano.

Assim, os achados da pesquisa de Costa (2022) sugerem que, embora o Legislativo municipal tenha atuado na fiscalização da execução das políticas públicas de transporte urbano, com relativa constância tanto na discussão dos projetos quanto após a edição das leis, a fragilidade dos mecanismos de controle pelo próprio Poder Executivo, a falta de instrumentos institucionais que assegurem a participação da sociedade civil, o parco controle social e a baixa efetivação prática das diretrizes comprometem a realização plena do direito à cidade. Este, conforme delineado por Harvey (2014) e Sassen (2016), consiste na possibilidade de todos os habitantes acessarem, permanecerem e transformarem coletivamente o espaço urbano, em oposição à lógica da exclusão e da mercantilização promovida pelo modelo de urbanização capitalista.

CONCLUSÃO

Este artigo buscou apresentar os principais achados e discussões da dissertação de Costa (2022), centrada na avaliação legislativa retrospectiva das normas municipais que tratam do transporte público coletivo urbano em Mococa, instituidoras da política pública desse tema. A partir da articulação entre a agenda do Legislativo local, os conceitos de política pública, de transporte coletivo, direito à cidade segundo Harvey (2014, 2015) e Sassen (2016), e o método de avaliação legislativa *ex post*, com roteiro inspirado em Salinas (2008, 2013), foi possível analisar de forma crítica os efeitos das normas editadas no período de 2013 a 2021, com especial atenção à eficácia, efetividade e eficiência das políticas públicas instituídas.

Os resultados obtidos revelaram a existência de lacunas significativas entre os objetivos declarados nas normas e sua efetiva implementação. A recorrente ausência de metas mensuráveis, marcos temporais e mecanismos concretos de fiscalização comprometeu a capacidade normativa de promover mudanças substanciais na prestação do serviço. Embora algumas ações tenham buscado garantir a continuidade do transporte coletivo — como a concessão de subsídios ou a reorganização jurídica das concessões —, essas medidas foram frequentemente pontuais, com baixa densidade normativa e escassa integração entre planejamento, execução e avaliação.

A análise dos custos públicos envolvidos evidenciou um aumento expressivo nos repasses municipais para manter a prestação do serviço durante a pandemia, nem sempre acompanhados

de critérios claros de eficiência ou contrapartidas da concessionária. Além disso, identificou-se uma atuação ainda tímida do Conselho Municipal de Trânsito e Transportes e uma participação popular restrita a momentos esporádicos, sem institucionalização de canais permanentes de escuta e fiscalização.

Para Costa (2022), a execução malfeita de política pública revela falta de planejamento ou identificação defeituosa das necessidades, sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas. A prorrogação contratual feita além do previsto em edital e indícios de pagamentos de subsídios a maior do que autorizado em lei assinalam descaso do Poder público com os usuários e com os recursos públicos. Desta forma, apesar de certa melhoria encontrada na prestação do serviço em si, a população periférica continuou excluída tanto da cidade quanto de exercer controle de fato sobre a política pública de transporte urbano.

Com base nos referenciais de Harvey (2014, 2015) e Sassen (2016), os achados da pesquisa de Costa (2022) permitem concluir que a precariedade da política pública de transporte coletivo em Mococa reflete, em escala local, os efeitos da urbanização subordinada à lógica de acumulação capitalista: exclusão de populações periféricas do acesso pleno à cidade, ausência de planejamento integrado e políticas públicas descoladas das reais demandas territoriais.

Os resultados aqui apresentados podem subsidiar a melhoria da atuação legislativa municipal e orientar o planejamento mais racional e inclusivo do transporte coletivo urbano na cidade de Mococa.

A avaliação legislativa retrospectiva, neste cenário, revelou-se uma ferramenta relevante para o aprimoramento da técnica legislativa e para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas, ao permitir que Poder público reflita sobre os efeitos reais de suas normas. Assim, este artigo reforça a importância de institucionalizar práticas avaliativas no âmbito municipal, fortalecendo a articulação entre políticas públicas, democracia, técnica legislativa e concretização do direito à cidade.

Deve-se apontar que a pesquisa empreendida por Costa (2022), e, subsequentemente, este artigo, incorre em algumas limitações: I) natureza da amostragem da pesquisa de opinião; II) falta de dados oficiais para lastrear a pesquisa. A pesquisa de opinião foi baseada em amostragem não probabilística, sem uma definição precisa amostral, o que impede que os dados sejam generalizados para o universo de usuários do transporte público. Ainda assim, as informações oriundas da pesquisa de opinião permitiram esboçar tendências de percepção sobre a qualidade do serviço de transporte coletivo. Ademais, a análise documental esteve condicionada à disponibilidade de registros oficiais e de informações públicas, o que restringiu, segundo Costa (2022), o acesso a dados essenciais, como número de passageiros e custo dos subsídios previamente a 2020.



É necessário salientar as possibilidades de futuras investigações fundamentadas na avaliação realizada e nos resultados encontrados em Costa (2022). Recomenda-se, por exemplo, a realização de estudos comparados com outros municípios de porte semelhante para avaliar padrões de formulação e efetividade de políticas públicas de transporte coletivo sob a ótica da avaliação legislativa retrospectiva. Além disso, pesquisas com métodos qualitativos, como entrevistas com usuários, gestores públicos e parlamentares locais, podem aprofundar a compreensão das relações entre norma, execução e percepção social. Outra possibilidade seria explorar os efeitos da transição da legislação federal de licitações (Lei nº 8.666/1993 para Lei nº 14.133/2021) sobre os contratos de concessão do transporte coletivo, especialmente quanto aos critérios de eficiência, transparência e controle social.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. cap. 1, p. 23-42. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7133> Acesso em: 22 abr. 2025.

BARBOSA, Jorge Luiz. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. p. 43-56. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7133> Acesso em: 22 abr. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, Rosa Carolina Negrini da. **AVALIAÇÃO LEGISLATIVA RETROSPECTIVA: Políticas públicas de transporte coletivo da cidade de Mococa-SP**. Orientador: Felipe Ziotti Narita. 2022. 172 p. Dissertação (Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) - Universidade Estadual Paulista (Unesp) - FCHS, Franca, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/238254>. Acesso em: 15 abr. 2025.

FERRAZ, Antônio Clóvis “Coca” Pinto; TORRES, Isaac Guilherme Espinosa. **Transporte público urbano**. 2ª. ed. atual. e ampl. São Carlos: Rima Editora, 2004. 428 p.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

_____, David. **Espaços de esperança**. 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MOCOCA. Lei nº 3038, de 29 de setembro de 1999. **Disciplina o Sistema Municipal de Transportes Urbanos de Passageiros e dá outras providências**. Mococa, SP, set 1999. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1999/3483/3483_texto_integral.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 495, de 4 de outubro de 2017. Autoriza a concessão de serviço público que especifica e dá outras providências. **Jornal de Notícias**, Mococa, SP, p. 6-7, 7 out. 2017. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2017/5446/5446_texto_integral.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019. Autoriza a concessão de serviço público de transporte coletivo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano II, n. 271, p. 1-8, 12 set. 2018. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/278>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 540, de 27 de novembro de 2019. Altera o art. 7º da Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano II, n. 324, p. 4-7, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/332>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 543, de 6 de agosto de 2020. “Dispõe sobre o desembolso dos valores das tarifas de transporte público aos beneficiários do transporte gratuito, em especial idosos e portadores de necessidades especiais e dá outras providências”. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano III, n. 441, p. 6-8, 6 ago. 2020. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/452>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei Complementar nº 547, de 26 de fevereiro de 2021. Altera a Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano IV, n. 552A, p. 1, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/572>. Acesso em: 25 abr. 2025.

_____. Lei nº 4.908, de 26 de agosto de 2021. Dispõe sobre a criação do Programa Transporte para Todos, no Município de Mococa e dá outras providências. **Diário Oficial do município**, Mococa, SP, ano IV, n. 659, p. 1-2, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://www.mococa.sp.gov.br/diario-oficial-eletronico/ler/prepara-pdf/681>. Acesso em: 25 abr. 2025.



SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação Legislativa no Brasil**: um estudo de caso sobre as normas de transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). USP, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php> Acesso: em 20 abr. 2025.

_____, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 228-249, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2219> Acesso em: 20 abr. 2025.

SASSEN, Saskia. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. 1ª. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016. 336 p.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020. Edição do Kindle.

SILVA, Marília do Nascimento; LAPA, Tomás de Albuquerque. O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife. **Cadernos MetrÓpole** [online]. 2019, v. 21, n. 45, p. 511-530. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4507>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006. p. 20-45.

Gestão por resultados no setor público: a experiência da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (AvançaRJ)

Miguel Fernandes Machado¹

Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social – UFRJ; Analista de processos na Seplag RJ; Vencedor do II Concurso de Monografias do TCESP
miguelmachadoiphone@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de implementação da gestão por resultados na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG) através da ferramenta de gerenciamento de projetos AvançaRJ. Para tal, foi realizada uma discussão teórica acerca da modernização da administração pública brasileira e da adoção da metodologia de gestão por resultados como uma alternativa de aumento da eficácia do setor público. Por fim, a experiência do processo de implementação da metodologia na secretaria é apresentada considerando as impressões dos envolvidos na concepção e desenvolvimento da ferramenta. As conclusões do estudo mostram que a abordagem, apesar dos desafios encontrados, pode ser usada para promover ações e ambientes mais inovadores.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão por resultados; SEPLAG; AvançaRJ.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the implementation process of the management by objectives methodology in the Planning and Management Secretariat of the State of Rio de

¹ Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social – UFRJ. Biblioteca do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional | Universidade Federal do Rio de Janeiro – Sala João do Rio – Faculdade de Letras. Av. Horácio Macedo, 2151 – Cidade Universitária – Ilha do Fundão – CEP: 21941-917 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil.
E-mail: miguelmachadoiphone@gmail.com

Janeiro (SEPLAG) through the project management tool AvançarJ. To achieve this, a theoretical discussion was conducted regarding the modernization of the Brazilian public administration and the adoption of management by objectives methodology as an alternative to increase the effectiveness of the public sector. Finally, the experience of the methodology implementation process in the secretariat is presented, considering the impressions of those involved in the conception and development of the tool. The study's conclusions demonstrate that, despite the encountered challenges, the approach can be utilized to promote more innovative actions and environments.

KEYWORDS: Management by objectives; SEPLAG; AvançarJ.



INTRODUÇÃO

A compreensão da história da organização estatal no Brasil emerge como um elemento crucial para desvendar as complexidades do desenvolvimento político, social e econômico do país. Desde a chegada dos colonizadores portugueses no século XVI até os dias atuais, a estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro têm sido moldados por uma série de fatores, tais como a luta pela independência, a formação do sistema republicano, as oscilações entre ditaduras militares e períodos democráticos, entre outros. A análise dessa história abrange tanto a estruturação do poder político e administrativo do Estado quanto a interação entre as instituições estatais e a sociedade civil, considerando o papel desempenhado por diferentes atores, como líderes políticos, elites econômicas, movimentos sociais e civis.

Para Bresser-Pereira (2001), as formas de organizações estatais no Brasil representam uma evolução histórica e institucional marcada por transformações significativas no papel e na estrutura do Estado brasileiro. Ao longo dos séculos, o país testemunhou a transição de um Estado patrimonialista, caracterizado pela concentração de poder nas mãos de uma elite governante e pela utilização do aparato estatal em benefício pessoal, para um Estado gerencial, que buscava superar essas deficiências e promover uma gestão mais profissional, meritocrática, eficiente e voltada para resultados.

No Brasil, a implementação da gestão por resultados no setor público esteve inserida no contexto de modernização da administração pública impulsionado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e pela Reforma Gerencial, que estabeleceram novas bases para a organização

e atuação do Estado, dando ênfase à participação popular e à descentralização administrativa. Ela é definida pelo estabelecimento claro de objetivos, metas, planos de ação e indicadores que permitam mensurar o desempenho da organização, viabilizando, assim, que as organizações avaliem o desempenho de seus processos e atividades, identifiquem oportunidades de melhoria e tomem decisões baseadas em evidências para alcançar os resultados desejados (Drucker, 1981).

O programa "Choque de Gestão" representa uma significativa iniciativa de utilização da gestão por resultados que obteve ampla repercussão, especialmente nos contextos estaduais, com destaque para a experiência de Minas Gerais na década de 2000. Reconhecido por seu impacto transformador, o programa se destacou ao introduzir uma abordagem inovadora na administração pública, focada na eficiência e na obtenção de resultados mensuráveis, além do estabelecimento de metas claras, visando ao aprimoramento da qualidade dos serviços públicos. A repercussão positiva do programa evidencia sua importância como um marco na busca por uma gestão pública mais eficiente e orientada para resultados (Corrêa, 2007).

No Governo do Estado do Rio de Janeiro, a gestão por resultados inspirou a criação do AvançarJ, uma ferramenta de gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos que visa difundir a cultura de gestão por resultados na administração estadual fluminense a partir de uma estrutura metodológica e ferramental básica que viabilize a sua implementação em todo o Poder Executivo Estadual.

Considerando tal experiência, o presente trabalho busca compreender o processo de implementação da gestão por resultados na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro através da ferramenta AvançarJ. De modo específico, a pesquisa busca: (i) apresentar uma breve trajetória da modernização da administração pública brasileira, dando ênfase à adoção da gestão por resultados como uma alternativa de aumento da eficácia do setor público; (ii) descrever o contexto institucional de modernização da gestão pública fluminense no qual o AvançarJ está inserido, destacando os desafios técnicos e culturais para a institucionalização de novas práticas; (iii) e identificar os desafios encontrados ao longo da formulação e implementação da ferramenta. Além da introdução e da conclusão, o presente trabalho está dividido em três seções que correspondem, respectivamente, aos objetivos supracitados.

Em termos metodológicos, inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica para embasar teoricamente a pesquisa, explorando as principais obras e contribuições acadêmicas relevantes ao tema da gestão por resultados. Posteriormente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois gestores da SEPLAG/RJ envolvidos no processo de formulação e implementação do AvançarJ, considerando as suas experiências e expertises relacionadas ao objeto de estudo². Além disso, foi realizada uma análise das informações dispostas em alguns

² Ao longo do processo, buscou-se uma abordagem ética, garantindo o anonimato dos participantes e seguindo todas as normas éticas pertinentes à pesquisa acadêmica. Dessa forma, optou-se por referir-se a eles no decorrer do trabalho genericamente como "entrevistados", "criadores", "idealizadores" e "formuladores".

documentos oficiais internos, em que foi possível captar de forma geral a percepção dos usuários da ferramenta³ no âmbito da SEPLAG, o que permitiu a identificação de contrapontos à percepção dos idealizadores e a sinalização de desafios a serem enfrentados.

1. A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Diante do reconhecimento da necessidade de aprimoramento da eficiência, efetividade e transparência das organizações governamentais, nota-se, no período pós-Constituição Federal de 1988, a configuração de um cenário de modernização das práticas de gestão no setor público brasileiro através da adoção de novos princípios, técnicas e metodologias nos diversos níveis de governo. No entanto, é importante compreender que tal conjuntura é parte de um processo histórico de evolução dos modelos de administração pública como resposta aos desafios e limitações do passado. Nesse sentido, a presente seção busca apresentar a trajetória de modernização da administração pública brasileira desde o modelo patrimonialista até o gerencialista, dando ênfase à adoção da gestão por resultados como uma alternativa de aumento da eficácia do setor público.

1.1 Do Estado Patrimonialista ao Gerencial

O modelo patrimonialista da administração pública brasileira foi predominante durante o período colonial. Nesse sistema, o Estado era visto como propriedade do governante, que exercia um controle absoluto sobre os recursos públicos, utilizando-os para benefício próprio e da elite. Caracterizava-se pela falta de distinção entre o público e o privado e a ampla disseminação de práticas nepotistas, clientelistas e corruptas em detrimento de critérios meritocráticos (Freyre, 2003).

A falta de regras claras e impessoais resultava em um Estado enfraquecido e pouco confiável, sem capacidade de garantir direitos e promover o bem comum. Campelo (2013) argumenta que a ausência de um aparato estatal profissionalizado e baseado em procedimentos formais tornava a administração pública vulnerável à arbitrariedade e ineficiência. Além disso, a centralização do poder nas mãos de uma elite agrária impedia a participação da sociedade civil. Nesse contexto, para o autor, tal forma de organização estatal revelou-se ineficiente para

³ A dificuldade de estabelecer um diálogo efetivo com os usuários do AvançarJ em virtude do grande número de instituições que implementaram a ferramenta, e a escassez de documentos oficiais abrangentes a seu respeito, constituíram fatores determinantes que impactaram significativamente as escolhas metodológicas e, por conseguinte, restringiram a pesquisa à perspectiva dos formuladores da ferramenta. Esses desafios reforçam a importância de interpretar os resultados da pesquisa considerando suas limitações inerentes e oferecem oportunidades para futuras investigações mais abrangentes e aprofundadas nesse campo específico

promover o desenvolvimento econômico e a justiça social no país, gerando desigualdades e perpetuando estruturas de poder concentradas.

A busca pela modernização e eficiência na administração pública levou ao afastamento gradual do patrimonialismo e à adoção do modelo burocrático, tendo como objetivo a superação de desafios históricos e o estabelecimento de um Estado mais racional e orientado para o interesse público. Nesse sentido, a partir do século XX, uma reforma no sistema de governança do Estado brasileiro foi impulsionada por uma série de fatores, como a estabilidade política e institucional, que levou, em 1930, à mudança para o modelo burocrático de organização estatal (Bresser-Pereira, 2001).

Inspiradas na concepção weberiana de burocracia, as atividades do Estado foram estruturadas a partir do estabelecimento de normas claras, visando à padronização, previsibilidade e impessoalidade. A profissionalização dos servidores públicos e a ideia de meritocracia representavam a tentativa de estabelecer um quadro técnico e competente capaz de promover uma gestão mais eficiente e baseada em critérios objetivos. Além disso, em termos de ordenamento, buscou-se estabelecer uma estrutura hierarquizada com funções e responsabilidades bem definidas (Bresser-Pereira, 2001).

No entanto, o modelo também enfrentou algumas disfunções e sequer chegou a ser implementado em todo o Governo Federal, menos ainda nos entes subnacionais. Entre as disfunções, destaca-se a rigidez excessiva e o excesso de formalismo, o que dificultava a adaptação a situações emergenciais e a inovação. Além disso, a burocracia estatal muitas vezes se distanciou das necessidades e demandas da sociedade, priorizando a estabilidade e a perpetuação de seus próprios interesses. A centralização decisória, aliada à lentidão e à burocratização do processo administrativo, resultou em ineficiências e dificuldades na implementação de políticas públicas (Campelo, 2013).

Ao longo das décadas de 1950 e 1960, formou-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos do modelo burocrático constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Nesse contexto, ocorreu a Reforma Desenvolvimentista de 1967, materializada no Decreto-Lei n° 200/1967⁴ (Lei de Reforma Administrativa). Sob a perspectiva de Bresser-Pereira (2001), esse decreto foi concebido como uma resposta aos desafios enfrentados pelo Estado brasileiro, caracterizado por um crescimento acelerado e pela necessidade de modernização e racionalização das estruturas governamentais, estabelecendo, assim, diretrizes e princípios fundamentais para a organização e funcionamento da administração pública, tais como a descentralização, a coordenação, a hierarquia e a eficiência⁵ (Bresser-Pereira, 2001; Da Costa, 2008).

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

⁵ Para uma perspectiva histórica, consultar “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas” do autor Frederico Lustosa da Costa.



Além disso, o Decreto-Lei n° 200/1967 introduziu a ideia de planejamento como um elemento essencial para a gestão pública, incentivando a adoção de uma abordagem estratégica na elaboração de políticas e na execução de programas governamentais. Bresser-Pereira (1996; 1998; 2001) ressalta ainda a importância desse decreto na responsabilização dos gestores públicos em relação à eficiência e ao interesse público, buscando superar os vícios do patrimonialismo e do clientelismo presentes na administração estatal.

No final da década de 1980, a promulgação da Constituição Federal de 1988 desempenhou um papel fundamental na modernização da administração pública ao promover mudanças estruturais e principiológicas na atuação estatal a partir da promulgação de dispositivos que visavam fortalecer a transparência, eficiência e participação social. Entre eles, destaca-se a consolidação dos princípios fundamentais da administração pública, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37), que estabeleceram os fundamentos éticos e técnicos do setor público. Ao promover essas mudanças, a Constituição de 1988 representou uma importante tentativa de ruptura com o legado patrimonialista e burocrático, estimulando uma administração pública mais responsiva às demandas sociais e orientada para resultados⁶ (Bresser-Pereira, 1999; Mello, 2014).

Mais tarde, na década de 1990, período marcado pelo agravamento da crise do Estado e por pressões externas pela promoção de reformas estruturais (Consenso de Washington)⁷, nota-se a emergência de um novo paradigma a ser aplicado à administração pública brasileira, conhecido como modelo gerencialista. Influenciada pela Nova Gestão Pública (NGP), uma abordagem de gestão que busca introduzir práticas e princípios da administração privada no setor público com o objetivo de melhorar a eficiência, a efetividade e a *accountability*⁸ das organizações governamentais, a Reforma Gerencial de 1995 teve como objetivo principal reestruturar e modernizar a administração pública a partir dos fundamentos estabelecidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)⁹. É importante destacar que essa reforma foi a primeira realizada em um contexto democrático, diferentemente das duas anteriores, que foram implementadas sob regimes autoritários (Marini, 2003; Hood, 1995).

⁶ No entanto, Bresser-Pereira (1998) também ressalta que a implementação efetiva dessas contribuições constitucionais ainda enfrenta desafios, como a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação social, a superação de resistências burocráticas e a busca por maior eficiência e efetividade na gestão pública.

⁷ O Consenso de Washington, formulado no início dos anos 1990, representou um conjunto de princípios econômicos preconizados por instituições financeiras internacionais. Consistiu em políticas macroeconômicas e estruturais recomendadas para países em desenvolvimento, visando promover o crescimento econômico e a estabilidade. Entre os elementos-chave estavam a estabilidade fiscal, a liberalização do comércio, a desregulamentação financeira, a privatização de empresas estatais e a garantia dos direitos de propriedade.

⁸ *Accountability* é um conceito que se refere à responsabilidade e prestação de contas de indivíduos, organizações ou governos em relação às suas ações, decisões e resultados. Envolve ser transparente, assumir a responsabilidade por eventuais erros ou falhas, e prestar contas para as partes interessadas. A *accountability* é fundamental para garantir a confiança, promover a integridade e garantir a eficiência e eficácia em diversos contextos, sejam eles políticos, empresariais ou sociais.

⁹ O Plano propôs uma série de medidas e diretrizes para promover a eficiência, a descentralização e a profissionalização do Estado, visando melhorar a prestação de serviços públicos à sociedade. Dentre as principais ações previstas estavam a redução do tamanho do Estado, por meio de privatizações e desburocratização, a criação de agências reguladoras independentes, a implementação de programas de modernização da gestão pública, o fortalecimento da transparência e do controle social, entre outras medidas.

De maneira geral, a Reforma Gerencial brasileira foi baseada em três fundamentos essenciais: (i) priorização da entrega de resultados tangíveis e otimização dos recursos públicos; (ii) descentralização e fortalecimento da autonomia das unidades executoras, visando estimular a participação da sociedade no processo de tomada de decisões, promover maior *accountability* e legitimidade das ações estatais; (iii) introdução de mecanismos de controle e avaliação de desempenho, buscando monitorar os resultados alcançados, assegurar a responsabilização dos gestores públicos e garantir a transparência das ações do Estado. Nota-se, portanto, a tentativa de estabelecimento de uma atuação estatal orientada para o alcance de metas e resultados mensuráveis em contraposição à mera obediência a procedimentos burocráticos (Bresser-Pereira, 1998).

Ainda que representasse um avanço significativo na modernização da gestão pública brasileira, a Reforma Gerencial de 1995 recebeu diversas críticas. Para Da Costa (2016), o paradigma gerencialista negligencia importantes dimensões políticas e sociais envolvidas na governança pública. O autor critica a visão reducionista do Estado como uma mera "máquina" a ser otimizada, enfatizando que o Estado é uma instituição complexa, com responsabilidades políticas e sociais que não podem ser simplificadas em termos gerenciais. Além disso, a ênfase excessiva na mensuração quantitativa de desempenho como principal indicador de eficiência e qualidade do setor público ignora aspectos intangíveis, como valores democráticos, participação cidadã e equidade, que são fundamentais para a governança democrática.

Apesar do esforço para capacitar os servidores do núcleo estratégico do Estado, com a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), por exemplo, houve descaso com as carreiras que não faziam parte desse núcleo, especialmente aquelas que poderiam ser objeto de delegação para o setor privado. Além disso, a escassez de recursos para investimentos em infraestrutura e tecnologia foram limitações importantes para o seu pleno desenvolvimento (Oliveira; Ckagnazaroff; Silveira, 2020). Ainda, segundo De Paula (2005), ao centralizar o processo decisório, o modelo gerencial não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social, além de enfatizar mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão.

Apesar dos avanços proporcionados pelo modelo gerencial e burocrático, Bresser-Pereira (2001) ressalta que a transição para o Estado gerencial não ocorreu de forma linear e completa. Elementos do Estado patrimonial persistiram enraizados nas estruturas burocráticas e culturais do país. Além disso, o autor aponta para a necessidade de aperfeiçoamentos contínuos no modelo gerencial e burocrático, a fim de enfrentar desafios contemporâneos.



1.2 Gestão por Resultados no Setor Público Brasileiro

O conceito de gestão por resultados, *Management by Objectives* (MBO) ou *Management by Results* (MBR), foi apresentado pela primeira vez, em 1954, no livro “Prática da Administração de Empresas”, de autoria de Peter Drucker. O autor o definiu como um modelo de gestão que enfatiza a mensuração e o acompanhamento dos resultados como elemento central para avaliar o desempenho organizacional, envolvendo o estabelecimento de metas mensuráveis, a criação e o acompanhamento de indicadores-chave de desempenho e a tomada de decisões baseadas em dados objetivos. Para Drucker (1981), essa abordagem promete criar uma cultura de responsabilidade e foco na eficiência, visando maximizar a efetividade organizacional e alcançar os resultados desejados.

Para Garces e Silveira (2014), a gestão por resultados ganhou destaque no Brasil a partir da criação do primeiro plano plurianual (PPA), em 1991, e do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPA), em 1997, que estabeleceram metas e indicadores para os diferentes órgãos e setores da administração pública. Além disso, afirmam que a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, também reforçou a importância da gestão por resultados ao estabelecer a necessidade de planejamento, transparência e controle fiscal na administração pública.

A partir dos anos 2000, outros programas importantes foram criados com o objetivo de promover a gestão por resultados na administração pública brasileira. Entre os principais estavam o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública).

O PNAGE foi uma iniciativa do Governo Federal criada em 2003, com o objetivo de promover a modernização da gestão pública e do planejamento nos estados brasileiros e no Distrito Federal. Embora o Programa não tenha sido exclusivamente voltado para a gestão por resultados, suas ações de modernização contribuíram para fortalecer essa abordagem nos estados e no Distrito Federal, promovendo a busca por resultados concretos e o aprimoramento da gestão pública (Brasil, 2020; Costa Júnior, 2014).

Dentre as ações do PNAGE que contribuíram para a promoção da gestão por resultados, destacam-se: (i) a definição e acompanhamento de indicadores de desempenho que possibilitavam avaliar os resultados alcançados pelas ações governamentais; (ii) a implantação de sistemas de monitoramento e avaliação da gestão, que permitiam acompanhar de forma sistemática o desempenho das políticas públicas e a obtenção de resultados; (iii) a capacitação em gestão estratégica de servidores públicos em áreas como planejamento estratégico e monitoramento de

projetos, contribuindo para a disseminação de conhecimentos e práticas relacionados à gestão por resultados nos governos estaduais e no Distrito Federal (Costa Júnior, 2014).

Embora o PNAGE tenha se destacado como uma iniciativa governamental voltada para aprimorar a gestão e o planejamento nos níveis estadual e distrital, sua dependência de repasses financeiros federais comprometeu a autonomia administrativa e fiscal dos entes federativos participantes. Além disso, o programa carecia de uma abordagem mais abrangente e estratégica, concentrando-se principalmente em questões de gestão financeira e orçamentária, em detrimento de outras dimensões igualmente relevantes, tais como a modernização de processos, a capacitação de servidores e a incorporação de tecnologias inovadoras (Chagas, 2018).

Mais tarde, em 2005, foi criado o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), instituído pelo Decreto nº 5.378. O Programa tinha como objetivo principal, semelhante ao PNAGE, promover a modernização e a melhoria da gestão pública no país, buscando maior eficiência, transparência e qualidade dos serviços prestados pelo setor público. Propunha a adoção de práticas de gestão modernas, como a capacitação dos servidores públicos em técnicas de gestão por resultados, a definição de indicadores de desempenho e o monitoramento e avaliação contínuos desses indicadores.

Além disso, estabelecia a realização de avaliações periódicas da gestão pública por meio de um instrumento denominado "Ciclo de Gestão", que consistia em um conjunto de diretrizes e ferramentas para a avaliação e o aprimoramento da gestão. Essa metodologia enfatizava a definição de objetivos, indicadores de desempenho e metas, permitindo o acompanhamento dos resultados alcançados pelas organizações públicas. O "Ciclo de Gestão" abrangia etapas de planejamento estratégico, monitoramento e avaliação, autoavaliação institucional e a Carta de Serviços ao Cidadão¹⁰ (Brasil, 2007).

No entanto, há que se considerar que o Gespública não desenvolveu um modelo de gestão próprio às especificidades do setor público. Para Dos Santos e Luz (2020), o programa foi "uma adaptação das ferramentas da gestão privada ao setor público" (Dos Santos; Luz, 2020, p.525).

Durante o governo Lula, a gestão por resultados ganhou destaque por meio de uma iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), conhecida como o 1º Fórum Nacional de Gestão Pública. Realizado em 30 de abril de 2009, esse fórum marcou o início do "Ano Nacional da Gestão Pública". Seu objetivo principal era reunir parceiros estratégicos, órgãos e instituições, bem como mobilizar servidores públicos em torno da agenda estabelecida pela Carta de Brasília¹¹ (Nassuno, 2011).

¹⁰ A Carta de Serviços ao Cidadão é um documento que tem como objetivo informar os cidadãos sobre os serviços prestados por um órgão ou entidade pública, bem como orientar sobre os requisitos, prazos, documentos necessários, canais de atendimento e demais informações relevantes para o acesso e utilização desses serviços.

¹¹ A Carta de Brasília era um documento assinado originalmente pelo Presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração (CONSAD) e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. Por meio de Termos de Adesão, outros

Assim, para Nassuno (2011), o 1º Fórum Nacional de Gestão Pública, por meio da mobilização de diversos atores e da adesão de dirigentes públicos, buscou promover uma cultura de gestão por resultados, incentivando a melhoria da eficiência e eficácia da administração pública brasileira. De acordo com a autora, essa iniciativa representou um marco importante para impulsionar a adoção de práticas de gestão baseadas em resultados no contexto nacional.

Embora seja uma abordagem que busca trazer maior eficiência e eficácia para as políticas públicas, é importante ressaltar que a gestão por resultados, ao priorizar indicadores quantitativos, corre o risco de simplificar a complexidade das ações governamentais, reduzindo-as a meros números. Além disso, a fixação de metas rígidas pode levar a distorções, como a manipulação de dados ou a focalização excessiva em áreas mais facilmente mensuráveis, em detrimento de demandas sociais relevantes. Outro ponto, é que a gestão por resultados tende a enfatizar resultados de curto prazo, negligenciando aspectos de longo prazo, como a sustentabilidade ambiental e a equidade social (Corrêa, 2007).

Atualmente no Brasil, a gestão por resultados está sendo aplicada em diferentes áreas de atuação, tais como saúde, com o Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), educação, com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), segurança pública, com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP)¹², entre outras. Em cada uma dessas áreas, a metodologia é utilizada para definir objetivos e metas específicas, bem como indicadores de desempenho que permitam avaliar os resultados alcançados, por meio de diversos instrumentos e ferramentas à disposição dos gestores públicos. O AvançarRJ, objeto de pesquisa do presente trabalho, faz parte desse contexto e será analisado a seguir.

1.3 Gestão por Resultados no Governo do Estado do Rio de Janeiro

Em 2008, seguindo um movimento nacional de especialização técnica e profissionalização do serviço público, surge a primeira versão da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a partir da fusão de outras quatro secretarias (Administração, Planejamento, Controle e Gestão, Integração Governamental), centralizando pela primeira vez as áreas de planejamento, orçamento, recursos humanos, logística e patrimônio (PGE, 2021).

dirigentes públicos eram convidados a participar, comprometendo-se a apoiar, participar e contribuir ativamente no desenvolvimento e implementação de ações voltadas para a melhoria da organização, funcionamento e desempenho da administração pública. A ênfase era colocada na orientação para resultados e no foco no cidadão (Brasil, 2009).

¹² Para mais informações sobre os programas e sistemas, acessar:
<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pmaq>
<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1>

A SEPLAG, parte integrante da estrutura da administração direta estadual, constituiu-se como órgão central de planejamento e gestão em matéria de orçamento, gestão de processos e logística do Estado do Rio de Janeiro. A secretaria tem a função de coordenar o processo de planejamento governamental de curto, médio e longo prazo, de acompanhar e controlar os planos, programas e projetos globais e regionais de duração anual e plurianual, bem como estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento e modernização do Estado¹³ (SEPLAG, 2022).

Essa configuração se manteve durante nove anos, até que, em 2017, a estrutura e atribuições da SEPLAG foram incorporadas à Secretaria de Estado de Fazenda, e, em 2019, foram migradas para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança (SECCG). Em junho de 2020, ocorreu a mudança de nomenclatura da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança para Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e José Luís Zamith assumiu a secretaria (SEPLAG, 2022).

Em setembro de 2020, Witzel foi afastado do cargo de Governador por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Cláudio Castro, ora Vice-Governador, assumiu interinamente durante o julgamento final do *impeachment* na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ). O momento era de muita instabilidade institucional e, nesse contexto, existia um interesse do governo interino de criar um instrumento de acompanhamento das principais ações do Estado. Embora tal demanda tenha sido encaminhada à equipe da Assessoria de Estruturação em Análise de Dados de Gestão (ASSEADAG) da SEPLAG, a proposta ainda carecia de maior elaboração à época.

A partir da necessidade estabelecida pela alta gestão do Governo do Estado, a ASSEADAG conferiu os moldes técnicos à proposta e concebeu um protótipo de instrumento orientado pelas melhores práticas de gestão por resultados - o Plano de Gestão por Resultados (PGpR). O Plano ancorava suas ações na metodologia OKR (*Objectives and Key Results*)¹⁴ e, de forma geral, trazia como proposta a definição dos objetivos estratégicos da SEPLAG de forma vinculada aos eixos do Plano de Governo, bem como o monitoramento de projetos a partir da geração de indicadores de resultados.

No final de 2020, a ASSEADAG fez o primeiro esforço de implementação do PGpR na SEPLAG. A partir de um conjunto de diretivas estratégicas, a assessoria estruturou uma carteira de projetos da SEPLAG e um conjunto de resultados-chave para o acompanhamento

¹³ Para mais informações sobre a SEPLAG, acessar o site: <https://www.planejamento.rj.gov.br/>

¹⁴ A metodologia OKR (*Objectives and Key Results*) é um sistema de gestão que ajuda as organizações a definir e alcançar metas de forma eficaz. Ela envolve a definição de objetivos claros e ambiciosos, que representam a visão de longo prazo da organização, e a criação de resultados-chave mensuráveis que medem o progresso em direção a esses objetivos. Os OKRs são estabelecidos em todos os níveis da organização, desde a estratégia global até as equipes individuais, permitindo uma maior alinhamento e engajamento. A metodologia OKR enfatiza a transparência, a colaboração e o aprendizado contínuo, promovendo uma cultura de melhoria e inovação.

dos resultados desse conjunto de ações. Além disso, foi desenvolvido um *dashboard* para o acompanhamento da Curva-S¹⁵ dos projetos, mas ainda de forma simples e elementar.

Sob o entendimento da evolução institucional do PGpR, a alta gestão da SEPLAG, no começo de 2021, solicitou que a ASSEADAG avançasse com a implementação do plano para os demais órgãos e entidades do Estado. Dessa forma, a assessoria que antes era responsável exclusivamente pela análise de dados, foi orientada a fazer a gestão estratégica da difusão do programa.

Nesse contexto, diante das rodadas de reuniões entre o governador, o secretário de planejamento e os demais secretários de cada área para a definição de prioridades e ações estratégicas do governo, foi elaborado um portfólio de projetos da alta gestão do Governo do Estado e incorporado ao PactoRJ, novo programa em substituição ao PGpR.

Ainda que não completamente estruturado, esse portfólio permitiu que a ASSEADAG começasse a construir junto às secretarias estaduais os resultados esperados dos projetos do PactoRJ. Embora a metodologia do PGpR tenha servido como referência para esse novo momento, ela sofreu uma série de adaptações com o objetivo de facilitar a compreensão das equipes envolvidas no PactoRJ, tendo em vista que, à época do PGpR, as próprias equipes da SEPLAG haviam demonstrado dificuldades de compreensão de alguns elementos da metodologia.

Durante o processo de implementação do PactoRJ, houve um entendimento geral entre os diversos órgãos e entidades do Estado de que a garantia de orçamento estaria vinculada à adesão ao Pacto, tendo como efeito a disparada na apresentação de iniciativas, muitas inclusive mal estruturadas. Dessa forma, o papel da assessoria concentrou-se na estruturação e tradução de tais iniciativas em projetos passíveis de monitoramento sob a lógica da gestão por resultados.

Segundo os entrevistados, a necessidade de acompanhamento dessas iniciativas consistiu em um dos diversos desafios impostos ao longo do processo de implementação do PactoRJ, tendo em vista que, inicialmente, a metodologia desenvolvida pela ASSEADAG estava fundamentada apenas no acompanhamento de projetos já estruturados e vinculados à estratégia do governo.

A partir do segundo semestre de 2021, as verbas oriundas da concessão do saneamento¹⁶ foram vinculadas ao PactoRJ, tornando os projetos de investimento o foco do programa. Nesse sentido, o Pacto começou a ter uma visão mais de ferramenta de divulgação e transparência daqueles investimentos que estavam sendo feitos com os recursos oriundos da concessão do

¹⁵ A Curva-S é um gráfico, em sua grande maioria em formato de ‘S’, que mostra o resultado acumulado do início ao fim do avanço físico ou volume financeiro das atividades de um projeto. É utilizada para avaliar se o projeto está caminhando como o planejado, mostrando de forma visual se a curva da situação “real” está acima, abaixo ou sobreposta à situação “planejada”.

¹⁶ O contrato de concessão dos serviços de saneamento básico e distribuição de água em 27 municípios do Estado do Rio de Janeiro entrou em vigor no início de novembro de 2021, após leilão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae).

saneamento e menos efetivamente de uma gestão por resultados. Seu caráter principal deixou de ser a inserção da gestão por resultados na estratégia do governo e os resultados que isso geraria.

Diante de tais transformações, o Governo do Estado decidiu transferir a liderança e monitoramento dos projetos vinculados ao programa para a Secretaria de Estado da Casa Civil (Casa Civil). Com a transferência do PactoRJ para outro domínio, a Subsecretaria de Modernização da Gestão (SUBMOG), na qual a ASSEADAG estava vinculada, identificou a oportunidade de retomar aquelas aspirações iniciais no âmbito do PGpR, dando origem ao AvançaRJ¹⁷.

2. O AVANÇARJ

O AvançaRJ foi concebido como uma ferramenta de gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos que visa estimular a cultura de gestão por resultados na administração estadual fluminense a partir de uma estrutura metodológica e ferramental básica que viabilize a sua implementação em todo o Poder Executivo Estadual. É uma iniciativa inspirada na ampla literatura já consagrada em administração pública, assim como em experiências bem sucedidas a nível municipal, estadual e nacional. A ferramenta enaltece a sistemática de monitoramento que assegura o acompanhamento constante das ações de cada projeto, a fim de identificar baixa performance e desempenho, viabilizando, assim, ações de reversão do desvio e retomada do planejamento ou, em caso de variáveis incontrolláveis, de repactuação.

Em substituição a ASSEADAG, a recém criada Superintendência de Gestão de Dados e Resultados (SUPGDR) esteve responsável pela estruturação da metodologia do AvançaRJ, tendo como referência aquilo que já havia sido pensado para o PGpR, e conferindo-lhe agora um novo arcabouço teórico e maior solidez metodológica.

Embora tenham acontecido discussões acerca de sua normatização, a ferramenta, atualmente, é regida somente por meio de minutas estabelecidas. Ao longo das discussões, houve o reconhecimento apenas da necessidade de implementação de uma fase de testes da ferramenta, buscando evitar possíveis ruídos institucionais de antagonismo entre o AvançaRJ e o PactoRJ. Nesse sentido, a equipe da SUPGDR buscou identificar se o AvançaRJ teria uma boa recepção pelos órgãos para, posteriormente, elaborar uma estratégia de normatização e institucionalização.

Em 2022, com a nova gestão da SEPLAG, houve a intenção de normatizar o AvançaRJ, mas o contexto não se demonstrou conveniente em virtude do ano eleitoral e da perda de representação

¹⁷ Para os entrevistados é importante destacar que praticamente todo esse processo foi feito em regime *Home Office*.

da secretaria junto aos órgãos e entidades. Em 2023, o processo de normatização da ferramenta foi comprometido por efeito da extinção da SUBMOG, de modo que, por meio do Decreto nº 48.343 de 31 de janeiro de 2023, toda a infraestrutura física e de recursos humanos foi transferida para a Secretaria de Estado de Transformação Digital (SETD). Diante de tais entraves institucionais, atualmente, ainda se avalia o melhor caminho para o encaminhamento da situação.

Para os entrevistados, é importante salientar que o AvançarJ é um instrumento que não depende necessariamente de um decreto para ser instituído. Para eles, a ideia neste primeiro momento, não é tornar a ferramenta obrigatória, mas viabilizar um esforço de fortalecimento da cultura de gestão por resultados e compreensão do seu valor para a gestão pública. Internamente, a equipe do AvançarJ entende que a heterogeneidade das organizações do Governo do Estado é um elemento a ser levado em consideração diante da eventual obrigatoriedade da adesão à ferramenta, sob o risco de, na ausência de um diagnóstico setorial, nivelar por baixo os setores mais avançados na sua gestão por resultados, já que é possível que bons instrumentos já estejam sendo aplicados nos distintos órgãos.

2.1 Aspectos Técnicos e Metodológicos

A concepção do AvançarJ é baseada na teoria da mudança, metodologia de suporte ao planejamento, avaliação e comunicação dos resultados esperados de uma intervenção ou iniciativa. Para Jacquinet (2021), a teoria envolve a criação de um modelo lógico de descrição da relação causal entre as atividades realizadas, as mudanças esperadas e os resultados finais desejados. Além disso, auxilia na identificação das suposições subjacentes, ligações de causa e efeito, e os fatores de contexto que podem influenciar o sucesso de um programa ou projeto. O autor complementa dizendo não se tratar de uma teoria geral, em termos epistemológicos, mas sim de uma ferramenta de implementação de políticas de mudança social, cultural e comportamental. A Figura 1 traz uma exemplificação da estrutura da metodologia.

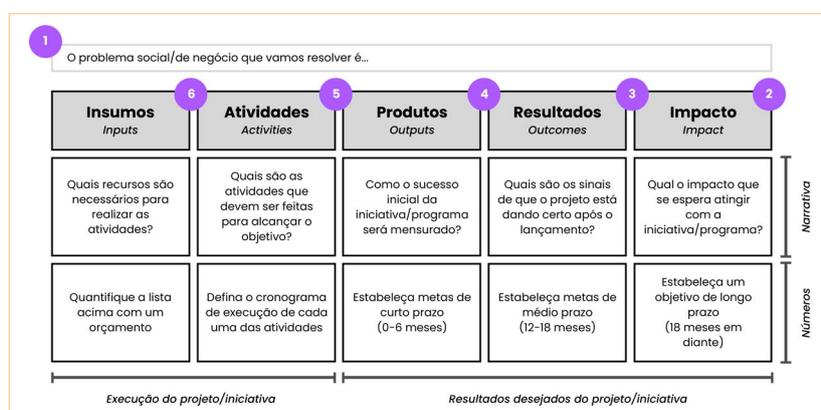


Figura 1: Modelo da Teoria da Mudança. Fonte: PUCPR (2023)

De modo geral, na metodologia desenvolvida para o AvançarJ, o primeiro passo é a definição da estratégia organizacional a partir de um diagnóstico da situação. Definidos os objetivos estratégicos, estruturam-se os objetivos específicos associados e identificam-se os problemas que dificultam o atingimento desses objetivos, bem como as oportunidades que possibilitam que eles sejam alcançados. Dessa forma, são traçados planos de ação, com a estruturação de projetos e iniciativas a partir dos recursos disponíveis e insumos existentes.

Em seguida, os projetos são estruturados a partir de dispositivos monitoráveis, compreendendo: termo de abertura de projeto, macrocronograma de execução física e cronograma financeiro para iniciativas orçamentárias. Desses dispositivos, são extraídos indicadores de desempenho (acompanhados por meio de Curva-S), indicadores de produto e os indicadores de resultados. Os indicadores de resultado podem estar vinculados tanto a um projeto do plano de ação, quanto ao objetivo específico estruturado. Além disso, sempre que possível, são estruturados indicadores de impacto, a fim de medir a consecução dos objetivos estratégicos da organização. A Figura 2 ilustra a cadeia de resultados utilizada pelo AvançarJ, enquanto a Figura 3 traz um exemplo prático da utilização da ferramenta.

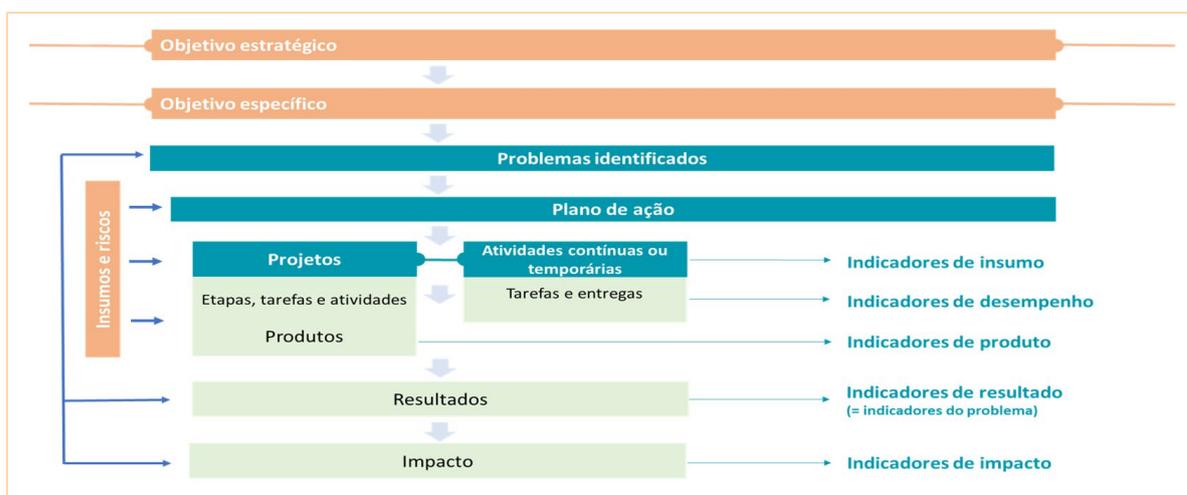


Figura 2: Cadeia de Resultados do AvançarJ. Fonte: AvançarJ (2023)

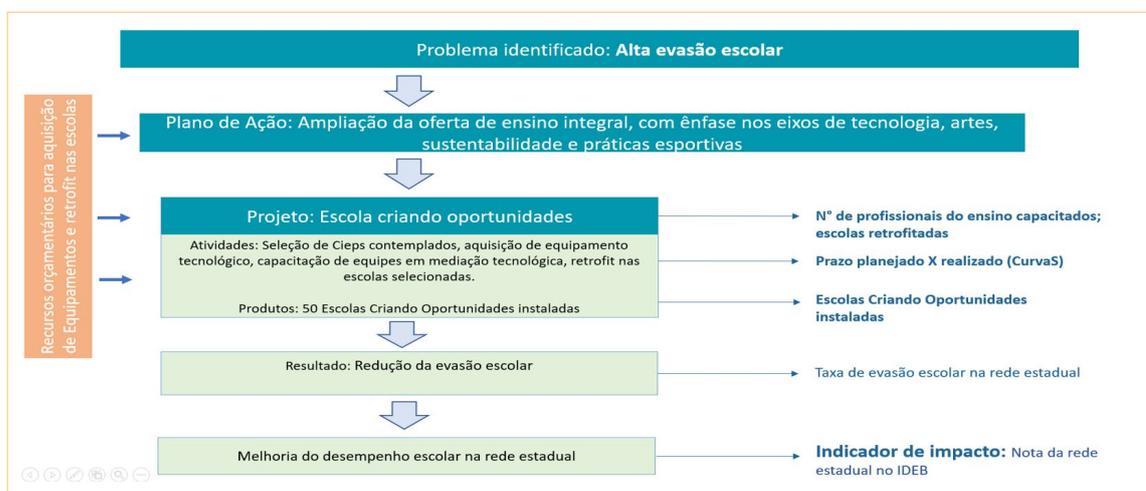


Figura 3: Exemplo prático da utilização da Cadeia de Resultados do AvançarJ. Fonte: AvançarJ (2023)

O *dashboard* AvançarRJ é uma ação não-orçamentária, integralmente desenvolvida pela equipe interna, usando como recurso a ferramenta de *Business Intelligence (BI) Qlik Sense*, da qual o Governo do Estado desfruta de licença perpétua e ilimitada, bem como de ferramentas gratuitas de coleta, armazenamento e transformação de dados, como *Excel* e *Google Sheets*.

A ferramenta tem duas finalidades principais: (i) fornecer informações estratégicas para a gestão, a fim de auxiliar a tomada de decisão da alta gestão; e (ii) fornecer funcionalidades para que os pontos focais dos projetos consigam monitorá-los e acompanhar seus indicadores e metas. O acesso é dividido de acordo com o nível de permissão, levando em consideração o perfil do usuário e a respectiva organização ou entidade a qual ele pertence. As Figuras 4, 5 e 6 trazem a visualização interna da ferramenta.

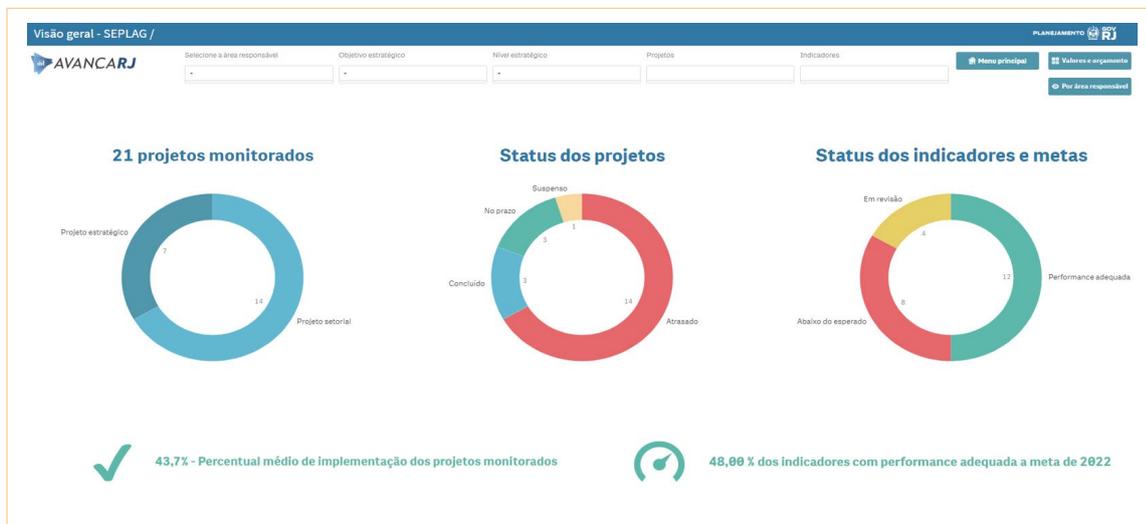


Figura 4: Visão geral dos projetos no AvançarRJ. Fonte: AvançarRJ (2023)

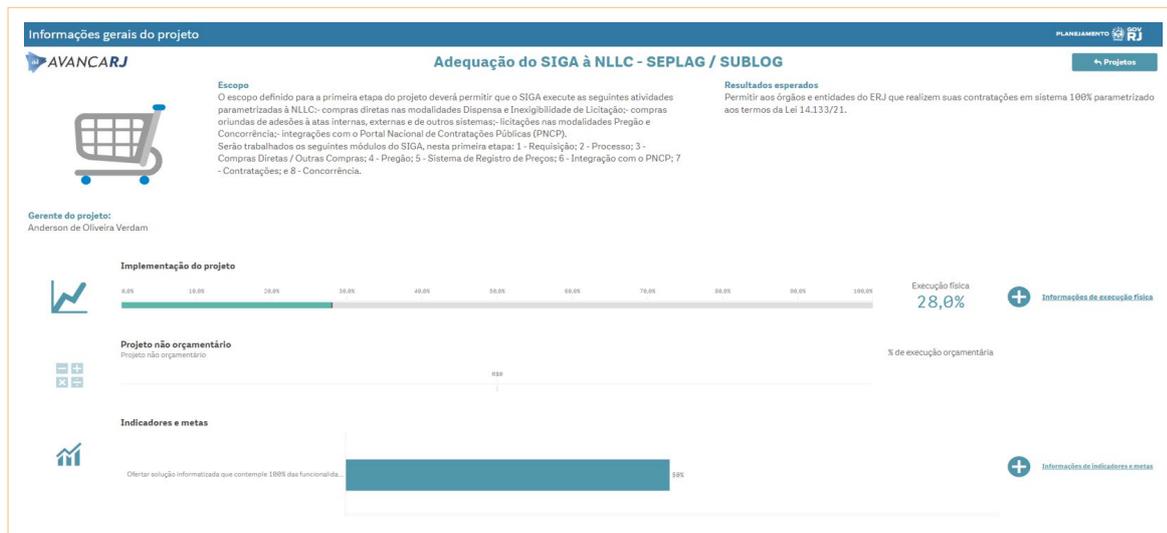


Figura 5: Tela de informações gerais do projeto. Fonte: AvançarRJ (2023)

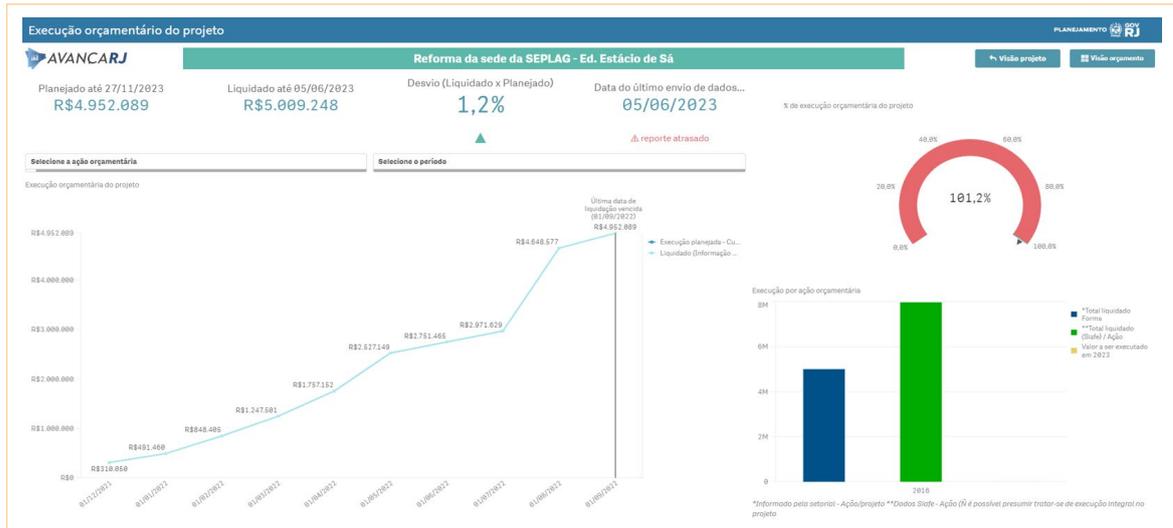


Figura 6: Tela de execução orçamentária do projeto. Fonte: AvançarJ (2023)

2.2 Implementação da Iniciativa

No âmbito da SEPLAG, o ponto de partida para a implementação do AvançarJ foi a revisão dos norteadores estratégicos da secretaria, tendo sido percorridas as etapas de revisitação dos objetivos específicos, estruturação dos planos de ação das subsecretarias, estruturação de projetos, indicadores e metas e implementação da sistemática de monitoramento. Além disso, foram realizadas uma série de reuniões de supervisionamento junto a Subsecretaria Executiva (SUBEXE), a fim de monitorar o andamento dos projetos, e entender o atingimento ou não das metas.

Em termos de avaliação da experiência, os entrevistados afirmam que, no primeiro semestre de 2022, a implementação se deu de forma satisfatória na secretaria. Consideraram, como critérios para tal afirmação, a observação de uma submissão regular de dados de performance e desempenho dos indicadores e metas, ressaltando que o apoio da alta gestão da SEPLAG foi fundamental para tal resultado. Já no segundo semestre de 2022, os entrevistados afirmam que a incursão da ferramenta na SEPLAG e nos demais órgãos e entidades se deu de forma mais dispersa. Para eles, as incertezas provocadas pelo ano eleitoral sobre a continuidade do governo impactaram de forma significativa a condução das atividades da secretaria.

Com uma análise agregada do desempenho do AvançarJ na SEPLAG em 2022, o Balanço, documento interno de avaliação da ferramenta, indicou uma perspectiva diferente. Em termos de incorporação do *dashboard* no dia a dia das equipes, observou-se que, entre os 33 projetos cadastrados no AvançarJ, 4 utilizaram a ferramenta de forma integral, 5 utilizaram de forma parcial para o gerenciamento das macro-etapas dos projetos e 24 não

internalizaram a ferramenta em seus gerenciamentos de rotina, de modo que o uso da ferramenta ficou restrito ao atendimento das solicitações de atualizações realizadas pela equipe do AvançaRJ.

Ainda, no Balanço de 2022, há o registro das impressões dos gerentes dos projetos quanto aos principais fatores que podem explicar a baixa adesão da ferramenta no dia a dia das equipes, dentre os quais se destacam a falta de hábito e a dificuldade de cadastrar os projetos na ferramenta. Além disso, a maioria das equipes já utilizava outras plataformas e métodos ágeis de gerenciamento de projetos, tais como o *Kanban*, *Scrum*, *Trello*, *Miro*, *Excel*, entre outros. O Balanço ainda destaca a má estruturação dos indicadores dos projetos pelas equipes, o que gerou um baixo número de resultados identificados, evidenciando uma certa dificuldade na internalização da cultura de gestão por resultados na secretaria. Entretanto, apesar das questões apontadas, o gerente de um projeto ressaltou que o AvançaRJ deu visibilidade aos seus projetos junto à alta gestão da SEPLAG.

No caso dos demais órgãos e instituições estaduais, a implementação do AvançaRJ tinha como objetivo incentivar a adoção de uma abordagem de gestão baseada em resultados, de modo que os órgãos e entidades se tornassem capazes de identificar e desenvolver suas agendas estratégicas, bem como implementar um sistema de monitoramento eficaz a fim de alcançar os objetivos organizacionais e aumentar os níveis de agilidade e responsividade em casos de eventuais desvios de desempenho. No primeiro semestre de 2022, além da SEPLAG, a ferramenta foi implantada e disponibilizada para uso em sete órgãos e entidades estaduais: Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), Controladoria Geral do Estado (CGE), Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado (DER), Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS) e Secretaria de Estado de Turismo (SETUR).

Nesses casos, em termos de implementação, o início do processo se deu com a prestação de apoio na identificação e delimitação dos objetivos estratégicos vinculados às prioridades do governo, as quais foram estipuladas pela alta gestão estadual ainda no contexto de preparação do PactoRJ, quando ele ainda era liderado pela equipe da SEPLAG e estava orientado para resultados.

Com base em critérios como (i) a manutenção das informações atualizadas no *dashboard*, (ii) a interlocução ativa e constante com os pontos focais e (iii) a busca proativa de inclusão de novos projetos - bem como a revisão dos projetos existentes -, os entrevistados consideraram, além da SEPLAG, as experiências da SEFAZ e SEPM como bem sucedidas, tendo em vista que as duas secretarias demonstraram reconhecimento do valor da ferramenta e da gestão por resultados. É importante destacar que, até o momento de conclusão do presente trabalho, a SEPLAG ainda não havia disponibilizado nenhum documento interno que realizasse uma

avaliação da implementação do AvançaRJ nos demais órgãos e entidades do Governo do Estado semelhante ao balanço de 2022 supracitado.

Por fim, vale ressaltar que a avaliação realizada pelos entrevistados não se baseia em uma concepção que contemple a implementação da metodologia de forma plena. Para eles, o nível de maturidade de implementação muito elevado, alinhado à falta de interesse de alguns órgãos, fez com que não conseguissem atingir um nível de implementação conforme os moldes originais da metodologia.

CONCLUSÃO

Ante a necessidade de modernização das práticas de gestão no setor público, nota-se, no período recente, a adoção da metodologia da gestão por resultados em diversas áreas de atuação no Brasil, com o objetivo de aprimorar a eficiência, efetividade, transparência e monitoramento das atividades das organizações governamentais através da definição de objetivos, metas e indicadores capazes de avaliar os resultados alcançados, permitindo, assim, a identificação das potencialidades e limites das políticas públicas implementadas, bem como o seu aprimoramento.

No Governo do Estado do Rio de Janeiro, a gestão por resultados inspirou a criação do AvançaRJ, que encontrou uma série de desafios ao longo de seu processo de elaboração e implementação. Entre eles, destaca-se a implementação da ferramenta no meio do ciclo de gestão, quando boa parte das ações já estavam em curso, o que impediu que a delimitação dos problemas a serem enfrentados e dos objetivos a serem atingidos tivesse passado por um processo estruturado de elaboração do diagnóstico e da estratégia.

Como reflexo do primeiro desafio, mas não só, ressalta-se também que nem todos os planos de ação desenvolveram de forma clara os seus resultados esperados, o que dificultou (e em alguns casos impossibilitou) a estruturação de indicadores de resultado que pudessem evidenciar quais objetivos pré-definidos fossem atingidos. Ademais, a pouca compreensão técnica da metodologia por parte das equipes da SEPLAG também pode explicar a baixa adesão da ferramenta.

Além disso, é importante ressaltar, como desafio, a necessidade de um processo contínuo de convencimento dos órgãos de que a ferramenta auxiliaria no desdobramento de uma estratégia e de um plano de ação, bem como na maior compreensão dos resultados que as equipes estariam alcançando. Diante da disseminação da ideia de que a vinculação de projetos ao PactoRJ garantiria priorização e maior destinação dos recursos orçamentários disponíveis, a promessa do AvançaRJ enquanto promotor de valor organizacional não foi capaz de



se mostrar tão atrativa e relevante quanto à possibilidade de evidência conferida aos projetos vinculados ao PactoRJ.

No intervalo que abrange desde a fase inicial de formulação/implementação do AvançarJ até a subsequente análise do trabalho, um período notavelmente breve, verifica-se a imposição de uma série de desafios que são expressões da dimensão política do Governo do Estado, sobre os quais o corpo técnico da SEPLAG tem pouca ou nenhuma gerência. Os desafios do cenário impostos por um exercício de grande instabilidade institucional decorrente das constantes trocas de titularidade nas pastas estaduais e o próprio processo de reorganização da SEPLAG para o fim de ciclo geraram impactos no desempenho geral aferido. Com isso, em grande medida, pode-se dizer que a implementação do AvançarJ até o momento alcançou apenas a esfera do monitoramento de execução de projetos em alguns órgãos e entidades, sem conseguir medir os resultados por eles atingidos.

Além dessa perspectiva, nota-se a emergência de desafios de outra natureza, particularmente no que tange à concepção da metodologia da ferramenta. Tais desafios sinalizam a necessidade de uma revisão abrangente no escopo, na metodologia e na tecnologia, a partir das dificuldades e demandas identificadas através da avaliação de implementação do AvançarJ na própria SEPLAG. Ademais, a observação da escassez de documentos que sistematizem a experiência e proporcionem uma análise mais detalhada dos órgãos externos à SEPLAG nos quais a ferramenta está sendo implementada, bem como dos critérios que delineiam o sucesso ou fracasso da implementação, impõe desafios adicionais. Estes desafios não apenas suscitam interrogativas pertinentes à eficácia da ferramenta, mas também instigam considerações sobre as oportunidades de aperfeiçoamento que podem ser exploradas a médio e longo prazo.

Atualmente, a equipe do AvançarJ tem a sinalização de que a agenda de gestão por resultados é de interesse da atual gestão da SEPLAG e que será mantida. Nesse sentido, oferece um indicativo de janelas de oportunidade para o aperfeiçoamento da ferramenta. Até a conclusão do presente trabalho, o AvançarJ continua sendo uma ação não-orçamentária, gerenciada e aprimorada integralmente pela equipe interna da secretaria. Embora existam dúvidas sobre a permanência do nome do programa, os entrevistados afirmam que, no próximo ciclo, a equipe pretende avaliar quais ferramentas de gerenciamento de projetos podem ser incorporadas à metodologia com o objetivo de oferecer mais valor às equipes responsáveis pelos projetos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In **Revista de Administração Pública**. Ed. especial comemorativa. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 67-86 p.

Águas do Rio completa um ano de concessão com ampliação da rede; especialista avalia promessas e desafios. **G1**, 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/11/12/aguas-do-rio-completa-um-ano-de-concessao-com-ampliacao-da-rede-especialista-avalia-promessas-e-desafios.ghtml>>. Acesso em: 2 de out. de 2023.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos**. In Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil: ensaios e palestras. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 115-162 p.

BRASIL, Câmara da Reforma do Estado, **Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 4 de out. 2023.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública** / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. Ministério da Economia. **Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE)**. Brasília, 2020.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Carta de Brasília**. Brasília, 2009.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA - **Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**; Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014. 14-17 p.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; **Cadernos GESPÚBLICA** – Documento de Referência - 2007 – Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 2 / 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In **Revista do Setor Público**. 1. ed. Brasília: ENAP, 1996. v. 120.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998. 365 p. ISBN 8573261145.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In **Revista do Setor Público**. 4. ed. Brasília: ENAP, 1999. v. 120.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

CAMPELO, G. S. B. (2013). Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, 34(2). Recuperado de: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>

CAVALCANTE, Pedro. **O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira**. In CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA; Mauro Santos (coord.) Reformas do Estado no Brasil, trajetória, inovações e desafios. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Cap 1.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego; POSSAMAI, Ana Júlia. **Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil**. Porto Alegre : WS, 2010. p. [11]-35

CHAGAS, Rosiane. Gestão e efetividade do PNAGE: a experiência de modernização no estado de Sergipe em análise. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade** – v. 8, n. 1, p. 92-110, jan./abr. 2018 ISSN 2238-5320, UNEB, Salvador/BA

COELHO, Diogo; PACHECO, Marco Antonio. **Entrevista com os envolvidos na concepção do AvançarJ**. Rio de Janeiro, 10 de jul. 2023. Entrevista concedida a Miguel Fernandes.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. ISBN 85-02-04077-4.

Conheça a Teoria da Mudança, ferramenta para avaliar o impacto social. **Pós PUCPR Digital**, 2023. Disponível em: <<https://posdigital.pucpr.br/blog/teoria-da-mudanca>>. Acesso em: 23 de nov. de 2023.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v 41, n 3, p 487-504, maio/jun. 2007.

COSTA JÚNIOR, Augusto César. **O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e Distrito Federal (PNAGE) e seus resultados no Estado do Ceará**. 2014. 48f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2014.

Curva S - Uma maneira eficiente de mostrar planejado x real do projeto. **Project Management Institute Minas Gerais**, 2020. Disponível em: <<https://pmimg.org.br/curva-s-uma-maneira-eficiente-de-mostrar-planejado-x-real-do-projeto/>>. Acesso em: 28 de jul. de 2023

DA COSTA, F. L. BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DA REFORMA DOS ANOS 1990: CRÍTICA DO PARADIGMA GERENCIALISTA. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 79, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15503>. Acesso em: 26 jun. 2023.

DA COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 201 p

DOS SANTOS, Ana Patrícia; LUZ, Cláudia Nolêto Maciel. Crise da Gestão Pública: o Gespública é a solução?. **Revista Humanidades e Inovação** v.7, n.16 - 2020

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Prática da Administração de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1981.

DRUCKER, P. F. (2002). **Administrando para obter resultados**. Cengage Learning Editores.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 7. ed. Porto Alegre, Globo, 1987, 2v.

FREYRE, G. **Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 43. ed. São Paulo: Global, 2003.

Garces, A., & Silveira, J. P. (2014). Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 53(4), p. 53-77.

HOOD, Christopher. **The ‘new public management’ in the 1980s**: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v.20, n.2/3, p. 93-109, 1995.

JACQUINET, Marc. **O que é a “teoria da mudança”?**. Lisboa: Universidade Aberta, 2021.

MARINI, Caio. **Gestão Pública: o debate contemporâneo**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães FLEM, 2003. 104p. (Cadernos FLEM, 7).

Martins, H. F., & Marini, C. **Guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Enap, 2015.

MELLO, Celso. **Curso de direito administrativo**. 32ª edição. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2014.

NASSUNO, Marianne. **Gestão por resultados no Governo Federal Brasileiro: um breve histórico e perspectivas**. Imprensa: Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010. Referência: v. 3, n. 5, p. 139–149, 2011. Disponibilidade: Rede Virtual de Bibliotecas

Nunes, P. (2006). A Nova Gestão Pública e a Reforma Administrativa: Dealbar e Evolução de um Novo Ramo do Direito. *Journal of Business and Legal Sciences / Revista De Ciências Empresariais E Jurídicas*, (8), 7–36. <https://doi.org/10.26537/rebules.v0i8.840>

OKR: o que é, como a metodologia pode ajudar sua empresa e exemplos para você implementar. **Resultados Digitais**, 2022. Disponível em: <<https://resultadosdigitais.com.br/marketing/o-que-okr/>>. Acesso em 17 de jul. de 2023.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. São Paulo: Atlas, 2013.

Oliveira, K. P., Ckagnazaroff, I. B., & da Silveira, M. C. (2020). A carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais e os desafios de retenção: análise comparativa de 2009 e 2019. *Revista Do Serviço Público*, 71(4), 987-1022.

PGE. Procuradoria Geral do Rio de Janeiro. **Rio de Janeiro**, 2021. Disponível em: <[https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp_default=\(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO\)*>](https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp_default=(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO)*>)>. Acesso em 13 de jul. de 2023.

Quem somos. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**, 2022. Disponível em: <<https://www.planejamento.rj.gov.br/quem-somos>>. Acesso em 13 de jul. de 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 48.343, de 31 de janeiro de 2023**. Diário Oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010**. Rio de Janeiro, 2007.

Rio de Janeiro recebe US\$ 18 milhões do Banco Mundial para modernizar saúde, educação e gestão pública. **The World Bank**, 2010. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/08/26/brazil-performance-based-management-system-improve-public-administration-rio-de-janeiro-us18-million-world-bank-loan>>. Acesso em: 17 de jul. de 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In **Revista de Administração Pública**. 43. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 347-369 p. v. 2.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **AvançaRJ**. Rio de Janeiro, 2023. Acesso em 23 de nov. de 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Balanço AvançaRJ 2022**. Rio de Janeiro, 2022.

Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC): o que são e para que servem?. **Blog Conexão Algar Telecom**, 2022. Disponível em: <<https://blog.algar telecom.com.br/inovacao/significado-de-tics-entenda-de-uma-vez-por-todas/>>. Acesso em: 01 de jun. de 2023.

Texto para discussão. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, 1990.

TINOCO, Vinícius. Rio de Janeiro: um Estado em busca da institucionalidade da sua administração pública. In **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. 23. ed. ISSN: 2317-6539. Rio de Janeiro, 2022.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.





Environmental, Social and Governance (ESG) no setor público: a Lei Anticorrupção como prática de governança

Luiz Renato Arietti Nais¹

Bacharel em Relações Internacionais, em Comunicação; Pós-graduado em Economia; Mestrando em Gestão Pública
Gerente de Relações Institucionais e Governamentais
renatonais@hotmail.com

Marcelo Sasso Gonzalez²

Bacharel em Direito; Mestre em Gestão e Políticas Públicas; Advogado; Consultor; Gestor Público
marcelo@coutoesasso.adv.br

Pedro Berto³

Bacharel em Administração Pública; Mestrando em Gestão Pública; Investidor de Impacto
pedroberto345@gmail.com

RESUMO

Não é muito incomum encontrar eventos e publicações do setor privado falando sobre a importância do Environmental, Social and Governance (ESG) e como diversas políticas de inclusão e governança estão sendo adotadas internamente pelas empresas. No entanto, ainda que não utilize propriamente o termo ESG, o setor público não está ausente na discussão. O processo de transformação e aperfeiçoamento do Estado acabou por incentivar a adoção de

¹ Gerente de Relações Institucionais e Governamentais; Mestrando em Gestão Pública (FGV-Eaes); Pós-graduado em Economia (FIPE); Bacharel em Relações Internacionais (PUC-SP); Bacharel em Comunicação (USC). renatonais@hotmail.com

² Advogado sócio do escritório Couto & Sasso Advocacia; Consultor; Gestor Público; Mestre em Gestão e Políticas Públicas (FGV-SP); Especialista em Direito Empresarial (ESA-OAB); Especialista em Direito Contratual (ESA-OAB); Especialista em Direito Processual Civil (PUC-MG); Especialista em Filosofia e Teoria do Direito (PUC-MG); Especialista em Direito Público (PUC-RS); Bacharel em Direito (UNIFIEO). marcelo@coutoesasso.adv.br

³ Investidor de impacto; Mestrando em Gestão Pública (FGV-Eaes); Bacharel em Administração Pública (FGV-Eaes); pedroberto345@gmail.com

valores e práticas de ESG, inclusive, quando o termo em si ainda não era muito utilizado. Ao longo deste artigo, será possível visitar os conceitos de Estado e modelos de gestão, bem como de que forma a governança, a transparência e outros valores foram incorporados à administração pública brasileira por meio das reformas e outros acontecimentos. Por fim, esta pesquisa também aborda o papel central do Estado na regulação e consolidação de práticas responsáveis por parte dos agentes privados.

PALAVRAS-CHAVE: Environmental; Social; Governance; ESG; Setor Público; Reformas do Estado; Governança Pública; Lei Anticorrupção.

ABSTRACT

It is not uncommon to find private sector events and publications talking about the importance of Environmental, Social and Governance (ESG) and how various inclusion and governance policies are being adopted internally by private companies. However, even though it does not properly use the term ESG, the public sector is not absent from this discussion. The process of transformation and improvement of the State ended up encouraging the adoption of ESG values and practices, even when the term itself was not yet widely used. Throughout this article, it will be possible to visit the concepts of the State and management models, as well as how governance, transparency and other values were incorporated into the Brazilian public administration through reforms and other events. Finally, this research also addresses the central role of the State in the regulation and consolidation of responsible practices by private agents.

KEYWORDS: Environmental; Social; Governance; ESG; Public sector; State reforms; Public governance; Anti-Corruption Law.



INTRODUÇÃO

O Estado moderno tem função fundamental como agente coletivo: a busca da prevalência do interesse público sobre os interesses privados; por meio da administração pública, objetiva cumprir essa atuação com os mecanismos institucionais e constitucionais estabelecidos. Em resposta, surgiram diversos modelos de gestão estatal que procuravam aperfeiçoar a eficiência, a



eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos públicos e no atendimento ao cidadão, buscando evitar a busca do autointeresse do mandatário de cargo político (Buchanan; Tullock, 1962).

Os modelos de gestão estatal são de suma importância para a instrumentalização de um Estado efetivo e, associados ao uso de mecanismos institucionais, são ferramentas essenciais para maior eficácia dos produtos e serviços oferecidos pelo governo. Juntos, os modelos de gestão e o fortalecimento institucional (North, 1990) apresentam um caminho para a atuação efetiva do Estado na busca do bem comum, principalmente sob a ótica ESG.

O conceito de Environmental, Social and Governance, correspondente à sigla ESG, vem ganhando espaço no debate público nos últimos anos, em especial no setor privado, buscando alinhar boas práticas ambientais, sociais e de governança. Quando trazemos esses conceitos para o setor público, percebemos que muitos desses objetivos já estão presentes no ordenamento constitucional-legal, como forma de garantir a prevalência do interesse público nos processos de tomada de decisão e na agenda de políticas públicas em vigência.

Porém, a situação de degradação das instituições brasileiras (Mendes, 2020) inviabilizam a conquista desses objetivos instrumentalizados na Constituição Federal e na legislação. Dessa forma, as instituições importam em grande medida para o desenvolvimento nacional (Acemoglu; Robinson, 2012). Em linhas gerais, nas sociedades desiguais em que inexitem instituições inclusivas, mas se fazem presentes as extrativistas, os sistemas constitucional-legal, político e regulatório não serão suficientes para o alcance de medidas efetivas pelo Estado, que acaba sendo cooptado por determinados grupos em benefício próprio.

Em diversos países, as evidências apontam que os altos níveis de corrupção estão diretamente ligados ao baixo crescimento nacional e, em consequência, baixos níveis de renda per capita. No entanto, a corrupção não é a única responsável por esse arrefecimento da atividade financeira: a confusão institucional realizada pela burocracia também é responsável por essa degradação econômica. Desta forma, um ambiente institucional que não coíbe a corrupção de forma efetiva inviabiliza investimentos e pode neutralizar os benefícios dos mercados, inclusive em países com grandes quantidades de recursos naturais e até com alta qualidade no capital humano (Sowell, 2018).

Nesse compasso, o presente trabalho pretende verificar como as práticas de ESG podem se associar às ferramentas modernas de gestão estatal de modo a produzir um ambiente institucional inclusivo e plural, sendo a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e o Decreto nº 11.129, de 11 de Julho de 2022, exemplos dessa tentativa de institucionalização da governança estatal. Para isso, foi utilizada a metodologia de revisão literária nacional e estrangeira, principalmente em livros, estudos e artigos científicos, além de documentos elaborados por órgãos da administração pública, apresentando assim as dimensões da atividade estatal e as práticas de ESG.

1. ESTADO E MODELOS DE GESTÃO

O conceito de Estado tem sido construído e modificado ao longo da história a partir do encontro de civilizações, religiões, estruturas sociais, conflitos armados, dentre outros fenômenos. Com o advento dos Estados-nação, o desenvolvimento mercantil, marítimo e terrestre e a ascensão da nova classe burguesa foram fatores fundamentais para o início de um processo que mudaria o curso da história: a Revolução Industrial. A partir desse momento na história do mundo, é possível observar uma mudança no paradigma de riqueza e poder, como a substituição da terra pelo dinheiro, fator preponderante para o surgimento do sistema do capitalismo organizado. É nesse contexto que ocorre o surgimento do Estado moderno (Huberman, 1986).

Diversas teorias buscam explicar o surgimento do Estado moderno. Uma das principais caracteriza-o como uma ordem jurídica estabelecida em um sistema constitucional-legal, de organização soberana e poder coercitivo, definidor de normas para a sociedade. Dessa forma, esse poder encontra sustentação na própria sociedade regulada que o legitima, apresentando uma separação entre a sociedade e o Estado, entre o patrimônio público e privado. Assim, podemos definir o Estado como uma ordem jurídica coordenadora e reguladora da sociedade. Outra definição de Estado moderno é referenciada pelo papel que desempenha junto à sociedade, sendo o agente com maior abrangência e legitimidade na busca pela prevalência do interesse público (Bresser-Pereira, 2017).

O sistema constitucional-legal e a busca pelo interesse público necessitam de ferramentas que concretizem suas ações. Tal tarefa é de responsabilidade da administração pública e seus modelos de gestão estatal, como os modelos burocrático, gerencial e de governança, que, dentre diversas características, buscam direcionar a atuação do Estado para maior efetividade e eficácia, com o objetivo de solucionar os desafios e entregar melhorias para a vida em sociedade. A evolução das iniciativas para a consolidação de um Estado mais eficiente e a mudança de visão na relação entre servidor público e usuário (contribuinte) serviram de inspiração para mudanças profundas na administração pública a partir da década de 1990 e até hoje segue inspirando novos modelos (Thijs; Hammerschmid; Palaric, 2018).

O questionamento sobre o modelo de entrega dos serviços de responsabilidade da administração pública, que nasce na década de 1980, apresentava um governo que pudesse rever seu contingente de pessoal a fim de diminuir as dívidas públicas e a forte pressão dos custos previdenciários sobre os recursos públicos, direcionando a aplicação destes em melhorias para a população. Nesse contexto, há um viés fiscal fundamental para a realidade de reajuste econômico que se buscava.

A nível global, as transformações do mundo contemporâneo, a crise do desenvolvimentismo, o esgotamento do modelo econômico com ênfase na incapacidade fiscal e a deficiência



do modelo administrativo na época contribuíram para uma necessidade de o Estado assumir um papel “inteligente-mediador-indutor”. Isto é, “promover a criação de valor público, a geração de capital social, o engajamento cívico, a coordenação de atores públicos e privados, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades” (Matias-Pereira, p. 3, 2010).

Dessa forma, as forças de mudança produzem um novo movimento que, ao duvidar da capacidade do governo de ser o único agente no trato dos problemas da sociedade, indica caminhos como observar outros segmentos como o empresarial e suas metodologias. Temos, então, o surgimento do *New Public Management* (NPM) que utiliza o modelo do mundo dos negócios e do “mercado” como via alternativa para ser utilizado no desenvolvimento e execução das diversas atividades da administração pública e, também, indicadores para medir o êxito do governo na implementação de sua agenda de políticas públicas.

Vale ressaltar que um dos propósitos do NPM era promover a redução da máquina pública, aumento da eficiência e a criação de mecanismos para a responsabilização de atores políticos. Além disso, seus princípios estão baseados nos seguintes pontos: dar poder de escolha ao usuário; foco no cidadão; foco nos resultados; monitoramento de desempenho; maior flexibilidade organizacional; maior autonomia para o gestor (*accountability*); novas formas de controle (*benchmarks*, auditoria, avaliação de desempenho); e parcerias para prestação dos serviços.

Essa nova visão, uma vez aplicada, busca reformular o modelo de gestão do setor público em um sistema de responsabilização centrado em regras emprestadas do universo privado. Essencialmente, busca tornar os serviços ofertados pela máquina pública mais alinhados às necessidades e expectativas dos cidadãos. No intuito de alcançar esse novo patamar de atendimento, a administração pública passa a aplicar técnicas de gestão empresarial com foco na satisfação do usuário - tratado como cidadão-cliente - e medição de desempenho.

Além dos tópicos mencionados, essa visão se estende às questões das finanças públicas, recursos humanos e macroestrutura de governo. O processo iniciado é crucial para induzir a percepção de que o governo não é simplesmente um agente prestador de serviços aos cidadãos, mesmo que com maior eficiência e eficácia pela adoção de novas práticas gerenciais, mas também é o responsável por considerar os valores da comunidade e criar respostas integradas, mesmo num ambiente plural com diversas forças democráticas verificado atualmente (Dahl, 1997).

Diante disso, nas práticas de governança no setor público, diversos interesses políticos são evidenciados. Em muitas ocasiões, a adoção de medidas de governança é comprometida por agendas político-partidárias que priorizam resultados imediatos ou ganhos eleitorais em detrimento da institucionalização de práticas que favoreçam a transparência, a participação social e a eficiência administrativa. A instabilidade política e a rotatividade nos cargos de liderança interferem diretamente na continuidade de projetos de governança, resultando em políticas públicas inconsistentes e mal executadas (Teixeira; Gomes, 2019).

Além das influências políticas, os entraves burocráticos também desempenham um papel significativo na limitação da efetividade da governança pública. A estrutura administrativa do Estado, muitas vezes marcada por processos lentos, excesso de formalismos e baixa integração entre setores, dificulta a implementação de práticas inovadoras e eficientes. A burocracia estatal brasileira ainda opera sob uma lógica tradicional, que resiste à modernização institucional necessária para a consolidação de uma governança orientada por resultados e accountability (Sasso; Nascimento, 2024).

Ademais, a ausência de capacitação técnica adequada no serviço público também contribui para a fragilidade das iniciativas de governança. Sem um trabalho especializado, torna-se difícil implementar metodologias complexas de gestão, avaliação e controle. A governança pública exige competências que vão além da gestão administrativa tradicional, envolvendo articulação interinstitucional, uso de dados para decisões estratégicas e diálogo com a sociedade civil — aspectos ainda pouco desenvolvidos em muitos órgãos públicos (Teixeira; Gomes, 2019).

No Brasil, o tema de uma administração pública gerencial teve início no Governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, com a instituição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e com a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (Brasil, 1995), pois, com o retrocesso burocrático instituído pela Constituição Federal de 1988⁴, o Estado já não tinha mais as condições para responder às demandas da sociedade.

O Plano Diretor da Reforma do Estado objetivava, a curto prazo, viabilizar um ajuste fiscal, com foco especial nos estados e municípios, visto que o quadro de pessoal apresentava um tamanho expressivo e realizava forte pressão fiscal sobre os gastos correntes. Já na visão de médio prazo, buscava um grande enfoque no atendimento ao cidadão e uma maior eficiência e modernização da administração pública, a fim de fortalecer o núcleo estratégico do Estado e descentralizar outras atividades com a implantação de agências executivas e também através de organizações sociais, as quais celebrariam contratos de gestão com a administração pública. Ainda, o programa apresentava foco na governança do Estado e certa limitação estatal (Bresser-Pereira, 1998).

No Brasil, o tema governança desponta em meio à reforma de Estado. Os principais conceitos estão atrelados à governança corporativa e surgem por parte de organismos multilaterais e instituições privadas, que estabeleceram critérios para uma “boa governança” e contribuíram para uma melhor compreensão das práticas mais eficazes no setor público.

⁴ A Constituição Federal de 1988, por ser analítica, detalha minuciosamente os direitos, deveres e a organização do Estado, estabelecendo uma ampla gama de normas e procedimentos administrativos. Esse caráter extensivo e detalhista resultou em um aumento da burocracia, com exigências legais mais rígidas e processos mais complexos, o que, em alguns casos, dificultou a eficiência da gestão pública e a execução de políticas governamentais.



O Banco Mundial, por exemplo, define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1, *apud* Matias-Pereira, 2010). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabeleceu seis dimensões para a “efetiva governança” que incluem assegurar uma estrutura jurídica e regulatória para as empresas estatais, estabelecer ações que definem o papel do Estado como proprietário, políticas de equidade para acionistas, boa relação com os *stakeholders*, além de transparência e definição de responsabilidade dos Conselhos.

O *International Federation of Accountants* (IFAC) define três princípios fundamentais para a governança no setor público: transparência, integridade e responsabilidade de prestar contas (*accountability*). O IFAC também apresenta sugestões de padrões de comportamento, estrutura e processos a serem implementados, bem como mecanismos de controle e relatórios externos, de modo a evidenciar melhores práticas para a efetiva governança (Matias-Pereira, 2010). Nas últimas décadas, surgiu uma espécie de roteiro para se implementar a governança no setor público conforme nos aponta De Benedicto (p. 291, 2013):

Para se atingir uma efetiva governança nas entidades públicas, são necessários seis passos fundamentais, de acordo com Barret (2002) e Marques (2007). Três destes elementos - liderança, integridade e compromisso - remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização. Os outros três elementos - responsabilidade, integração e transparência - são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos.

Atualmente, existe um novo e emergente paradigma de governança, conhecido como “*New Public Governance*”, ou Nova Governança Pública, que tem como fonte de inspiração as teorias de governança, governança de rede e inovação colaborativa. Uma das principais ideias é mobilizar recursos de modo otimizado, aumentar a colaboração e estimular a inovação. Certamente, este é um dos caminhos que vemos muitos governos adotando seus princípios e transformando em paradigma para governar, organizar e liderar na produção de valor público. A base do conceito está na coprodução. O modelo adota a participação de novos atores e permite soluções customizadas e mais aderentes às realidades regionais, sociais e econômicas. Nesse âmbito, podemos enumerar 3 linhas de contribuição conjunta: cogovernança; cogestão; e coprodução. O desenho admite a participação ativa de novos atores na solução, criação e implantação dos serviços que atendam os atuais problemas da sociedade (Osborne, 2010).

2. ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE (ESG)

O conceito de *Environmental, Social and Governance* (ESG) ou a sigla em português ASG (Ambiental, Social e Governança) vem inserindo nos últimos anos uma nova perspectiva

de atuação para o setor privado, na medida em que as atividades das empresas buscam ponderar os três elementos em suas estratégias de negócios, levando em consideração os impactos no bem-estar coletivo e buscando mitigar eventuais danos colaterais de suas atividades para a sociedade e gerações futuras. O aspecto ambiental é o de maior destaque entre os três, principalmente em razão da visibilidade do tema na atualidade e das alterações climáticas. Porém, os aspectos sociais e de governança ganharam muito espaço na sociedade contemporânea, dando destaque principalmente a questões relacionadas à diversidade e equidade.

A esfera ambiental está diretamente relacionada com os impactos da atividade produtiva, em particular do setor privado, e de acordo com a atividade e os tipos de externalidades geradas, sua atuação será diversa na esfera ambiental. Uma empresa geradora de poluição ou resíduos, por exemplo, buscará reduzir esse impacto através de ferramentas de mercado para compensação ou de tecnologia. Ainda exemplificando, no caso de uma atividade de menor impacto ambiental, a organização poderá instituir práticas de uso eficiente de recursos.

O campo social abrange principalmente as relações dos empregados com a empresa, dos clientes com a empresa e, em uma perspectiva mais ampla, da relação entre a empresa e a sociedade, com uma forte visão na inclusão e diversidade. Projetos de bem-estar funcional, programas de seleção pautados na diversidade, estratégias de bom relacionamento com os clientes e atividades sociais de impacto na comunidade são exemplos de práticas nesse campo. Ainda, são objeto desse aspecto questões de direitos humanos e proteção de dados pessoais.

Já no que tange à agenda de governança, como explicitado anteriormente, trata-se de questões da governança corporativa, que buscam a melhor atuação empresarial resguardando os interesses dos *stakeholders*, bem como a instituição de mecanismos de controle, prevenção de práticas ilegais, mitigação de fraudes e melhores práticas contábeis e empresariais. Ainda, seguindo o aspecto social, possui uma forte visão de inclusão e diversidade, incorporando na constituição dos conselhos de administração e na gestão das empresas quadros mais diversos e inclusivos. De acordo com De Benedicto (p. 288, 2013):

Atualmente já existe um consenso de que não apenas as organizações privadas devem adotar as práticas de governança, mas também os governos e instituições públicas. Ao tratar desse tema, Marques (2007) afirma que os critérios de governança são valores e padrões éticos que devem permear toda uma sociedade civil, envolvendo as companhias e seus *stakeholders*, mas também os legisladores, agentes de administração pública, membros do Judiciário, dentre outros. A cobrança de tais valores deve igualmente ser feita por todos os agentes da sociedade civil.

O conceito apresentado de ESG e todas suas esferas possui uma forte relação com outro conceito: capitalismo das partes interessadas (*stakeholder capitalism*). Anteriormente o conceito de *stakeholders* era relacionado apenas com os acionistas e investidores e o retorno com o capital investido. Atualmente, o conceito de *stakeholder capitalism* traz uma abordagem mais ampla,



sobre quem seriam os interessados nas atividades da empresa, englobando os empregados, fornecedores, clientes, concorrentes, sociedade, meio ambiente etc. Isto é, além dos direitos de investidores e particulares, são também contemplados os direitos difusos e coletivos.

3. ESG NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

As perspectivas apresentadas do ESG se encontram alinhadas com a razão de ser do Estado-nação, que, conforme exposto anteriormente, é entendido como uma ordem jurídica constitucional-legal coordenadora e reguladora das atividades em sociedade, bem como o principal agente na busca da prevalência do interesse público sobre os interesses individuais. Desta forma, podemos extrair de diversos diplomas legais e da ordem constitucional os direitos difusos e coletivos que tratam dos temas do ESG. Em síntese, abordaremos algumas disposições legais e constitucionais com a finalidade de exemplificar a abrangência regulatória sobre os temas, sem adentrar criticamente em um primeiro momento.

As questões ambientais são tratadas em diversos dispositivos infraconstitucionais, entre todos os entes federativos. Nesse contexto, destaca-se a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que regulamenta o Código Florestal e estabelece normas de controle e proteção ambiental, uso de recursos florestais, regimentos das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e das Áreas de Reserva Legal (ARL), bem como instrumentos econômicos e financeiros com a finalidade de fomento à preservação ambiental. Ainda, podemos observar na ordem constitucional alguns exemplos como o inciso VI do artigo 170, o qual dispõe que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente e o impacto ambiental na produção de bens e serviços, e o artigo 225, que declara o meio ambiente como um direito, cabendo a todos o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em relação ao atendimento do campo social, o arcabouço jurídico é vasto e possui muitas previsões, com efetivo destaque para a Lei nº 8.742/1993 que dispõe sobre a organização da assistência social, conhecida como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Ainda, a Constituição Federal de 1988 também dispõe de inúmeras previsões com vistas ao social e direitos do cidadão como os artigos 5º, 6º e 193:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (...)

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Com relação à governança, facilmente encontramos exemplos de leis nos diversos pilares da “boa governança”, como integridade, *accountability* e transparência. Podemos citar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 e LC nº 156/2016), a Política de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016) e outras tantas que dão mais transparência e permitem o controle e acesso às informações, sobretudo no âmbito da contabilidade pública.

Vale ressaltar também que o governo, há muito tempo, possui estruturas complexas de fiscalização e controle com Tribunais de Contas (órgãos externos) e controladorias (controle interno), além das próprias câmaras legislativas que, dentre as suas diversas atribuições, possuem o papel de fiscalizar os governos executivos e acionar os Tribunais de Contas quando necessário.

Ainda, existe um conjunto de ações sobre combate à corrupção, *accountability* e os mais diversos controles estatais com a finalidade de prevenção de excessos e ilegalidades. Com esse fim, destaca-se a Lei nº 8.429/1992, que aborda a temática de atos de improbidade administrativa praticados por agente público, suas sanções e tipicidade. Por sua vez, a Constituição Federal aborda o tema de controle e probidade nos princípios constitucionais da administração pública constantes do artigo 37 e a relação entre direitos políticos e improbidade administrativa no § 4º do mesmo artigo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

As mudanças de atitude em torno do ESG, a mensuração de resultados através de indicadores e sua aplicação no setor privado causam grande impacto no setor público. Conforme observado acima, o Brasil possui uma base constitucional-legal sólida em diversos pressupostos basilares do ESG, enquanto sua implementação pelo setor privado põe luz sobre o tema e proporciona um maior debate sobre o papel do Estado e sua efetividade no atendimento das necessidades da sociedade. É importante dar destaque para a Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, sendo instrumento fundamental para a governança, nas relações entre agentes públicos e privados.



4. A LEI ANTICORRUPÇÃO E O DECRETO Nº 11.129, DE 11 DE JULHO DE 2022

O fenômeno da corrupção é um mal que afeta a todos: governos, cidadãos e empresas sofrem seus efeitos todos os dias. A corrupção traz prejuízos para a alocação de recursos das políticas públicas, impactando a eficácia dessas, além de produzir distorções e artificialidade econômicas que afetam o ambiente de negócios, a equidade e a livre concorrência (Sowell, 2018).

O combate a essas práticas requer um esforço sustentado de todos os agentes, incluindo as empresas, que desempenham um papel extremamente importante nesse domínio. A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, estabelece no Brasil a responsabilidade administrativa e civil objetiva das pessoas jurídicas em seu benefício ou pela prática de atos lesivos contra nacionais ou interesses estrangeiros da administração pública.

Já o Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, tem como objetivo regulamentar a Lei nº 12.846/2013, apresentando diretrizes que podem auxiliar as empresas a construir ou aperfeiçoar políticas e instrumentos destinados à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à administração pública. O Decreto define o Programa de Integridade em seu artigo 56, vejamos:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

- prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e
- fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional;

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Conforme o decreto, o programa de integridade parece focar as medidas anticorrupção adotadas pelas empresas, em especial as medidas previstas na Lei nº 12.846/2013, que visam prevenir, detectar e corrigir atos lesivos que coloquem em risco as administrações públicas nacionais e estrangeiras. Assim, as empresas devem adotar programas de *compliance* e implementar medidas para cumprir as legislações, devendo estar atentas à necessidade de adaptação e atualização, refletindo as mudanças no ordenamento jurídico (Brasil, 2022).

Ainda conforme o Decreto nº 11.129/2022, em seu artigo 57, o programa de integridade será avaliado quanto à sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;
- V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco (...);
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

O tema é de suma importância em aspecto global, sendo analisado por organismos internacionais. Um estudo do Banco Mundial (2001) identificou que muitos países se debruçaram nas formas diversas de atuação governamental e, em consequência, no papel do Estado, cristalizado pelos modelos modernos de gestão estatal. Em razão desses movimentos, é de vital entendimento que as práticas institucionais político-administrativas necessitam de alteração e melhorias, objetivando maior responsabilidade e equilíbrio entre a liberdade de gestão, a *accountability* e os interesses da sociedade. Em linhas gerais, a legislação e sua regulamentação denotam uma grande preocupação com a governança, combate à corrupção, prestação de contas e controle dos mais diversos para prevenir excessos e ilegalidades. Os aspectos relacionados à governança buscam a melhor relação entre público e privado dentro das “regras do jogo” (North, 1990).

A busca por processos de melhoria na administração pública e nos particulares que se relacionam com ela em diversos tipos de atividades demonstra uma preocupação com a governança, melhores práticas de gestão e ética alinhadas ao corpo legal-institucional (Brasil, 2022). A Lei Anticorrupção alcançará seu objetivo quando, além das punições previstas nela, as condutas dos agentes envolvidos forem alteradas. O objetivo a ser perseguido é o de introjetar princípios e condutas éticas, formando uma agenda compartilhada entre o setor público e o setor privado, em muito alinhado com práticas de ESG que devem ser adotadas, nesse caso especificamente o aspecto de governança. A governança pública é fundamental para a efetividade da atuação

estatal, conforme observamos nos modelos de gestão, coibindo atitudes nocivas para a ética, moralidade pública e desenvolvimento econômico.

CONCLUSÃO

Ao percorrermos neste artigo, brevemente, os caminhos que têm conduzido a formação do Estado ao longo dos anos e os modelos pelos quais os serviços públicos são ofertados à sociedade, conforme conhecidos e experimentados atualmente, vemos um processo de transformação e aperfeiçoamento nos sistemas de gestão e entrega de produtos e serviços pela administração pública ao longo das últimas quatro décadas. Nas décadas de 1980 e 1990, o modelo gerencial ganhou espaço ao propor uma revisão da relação Estado e sociedade, objetivando oferecer um melhor custo-benefício para os contribuintes. A partir desses direcionamentos e transformações da administração pública, seguiram-se desenhos de gestão e governança que, inspirados nas melhores práticas do setor empresarial, permitiram a modernização de produtos e serviços oferecidos pelo Estado com vistas a oferecer melhor qualidade para o cidadão.

No entanto, ao discutir a relevância dos modernos conceitos de *Environmental, Social and Governance* (ESG), vimos que, nestes quesitos o setor público nacional, em seu ambiente institucional e regulatório, já apresentava, há razoável tempo, os indícios de preocupação e premissas que hoje são fortemente defendidas nas discussões sobre uma atuação mais responsável por parte dos agentes do mercado privado, principalmente no que diz respeito à governança. Com base nessa constatação, é possível observar uma predisposição do setor público para a adoção dessas práticas mais efetivas, sendo esse também um forte aliado na definição e consolidação das regulações responsáveis por reforçar a adoção de melhores práticas ambientais, sociais e de governança. Durante o nosso estudo, foi possível observar muitas críticas negativas ao processo de implementação de práticas de governança pelo setor público, que teria sido dificultado principalmente por questões de interesses políticos e outros percalços burocráticos. Não obstante, preferimos nos atentar apenas ao conceito principal e às práticas existentes, a fim de elucidar como conceitos de ESG já estão sendo praticados pelo setor público.

Por fim, podemos constatar as consequências positivas da utilização de modernos sistemas de gestão no setor público, que permitem, inclusive, a aplicação dos principais conceitos apresentados pelos defensores do ESG, como transparência, inclusão e controle nos mais diversos setores. Tais práticas já existentes no ordenamento jurídico necessitam ser ampliadas e, principalmente, aplicadas. Trata-se de um longo caminho a percorrer, da norma até a transformação em realidade. No entanto, observamos que a adoção de práticas de ESG podem favorecer o fortalecimento institucional e promover instituições inclusivas que levem ao desenvolvimento social e econômico. Cabe-nos incentivar um permanente processo de modernização

da atividade estatal, como a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 11.129/2022, que, buscando medidas assertivas destinadas a coibir atos lesivos à administração pública e novos comportamento dos agentes, resultarão em uma atividade estatal mais eficiente, eficaz e efetiva.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**, Nova York, Elsevier Campus, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective International. International Federation of Accountants**. 2001. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#art70 Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm Acesso em: 23 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, 49(1) 1998 (versão revista): 5-42.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, estado-nação e formas sociais de intermediação**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (100), 2017, 155-185.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.

DAHL, R. A. (1997). **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp.

DE BENEDICTO, Samuel Carvalho et al. **Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública**. Organizações Rurais & Agroindustriais, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 21. ed. revista. Rio de Janeiro: LTC, 1986.



MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MENDES, M. J. **Baixo crescimento: um problema crônico do Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/01/Baixo-crescimento-um-problema-cr%C3%B4nico-do-Brasil-Marcos-Mendes.pdf> Acesso em: 09 Fev. 2023

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

OSBORNE, Stephen P. Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?. In: **The new public governance?**. Routledge, 2010. p. 17-32.

SASSO, Marcelo; NASCIMENTO, Jose. **Quais as Responsabilidades das Instituições no Tamanho do Custo Brasil?: Uma Análise Deste GAP Perante as Teorias Institucionalistas**. Caderno Virtual, v. 1, n. 60, 2024.

SOWEL, Thomas. **Economia Básica: um guia de economia voltado ao senso comum**. Rio de Janeiro. Alta Books Editora. 2018.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. 2019.

THIJS, N.; HAMMERSCHMID, G.; PALARIC, E. **A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28**. European Commission. (2018). Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19940&langId=en>. Acessado em 05/03/2023.

Accountability: uma proposta de auditoria para induzir a cultura de planejamento

Marcos Wilker Marinho de Morais

Bacharel em Administração de Empresas; Pós-graduado em Controle Interno; em Governança e Accountability; Controlador Geral Interno de Gestão na Prefeitura de Franco da Rocha.

marcoswilker@gmail.com

RESUMO

Este estudo explora como o papel pedagógico da auditoria, utilizando os critérios de Balanced Scorecard - BSC - e accountability, pode promover a cultura de planejamento no setor público. O problema central reside na ausência de planejamento adequado, com causas variando conforme as peculiaridades dos órgãos públicos, incluindo pressão externa, lentidão decisória, resistência a mudanças e gestão centralizada. A questão de pesquisa aborda o caminho para que a auditoria, com base no BSC e accountability, contribua para a cultura de planejamento. O objetivo é propor medidas que promovam mudanças culturais e boas práticas de planejamento no setor público brasileiro. As hipóteses sugerem que accountability desperta proatividade e comprometimento, enquanto o BSC fornece bases técnicas para mensuração e execução do planejamento. A auditoria, vista como instrumento pedagógico, pode induzir boas práticas de gestão pública. A metodologia envolve a análise do problema com base em dados empíricos do I-Plan (componente do IEGM) e a revisão teórica, culminando em uma proposta de auditoria detalhada conforme a NBR ISO 19011:2018. Os dados mostram que 95% dos estados e a maioria dos municípios paulistas têm baixo nível de efetividade no planejamento. Conclusões indicam que o BSC estimula boas práticas de planejamento e enaltecimento do capital humano, enquanto a accountability promove autoavaliação e transformação interna, mitigando riscos culturais. A auditoria, com recomendações e feedback contínuos, fortalece a cultura de planejamento, alinhando estratégias e garantindo eficiência na prestação de serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Papel pedagógico da auditoria; BSC; Accountability; Cultura organizacional; Capital humano; Planejamento estratégico; Monitoramento.

ABSTRACT

This study explores how the pedagogical role of auditing, using BSC and accountability criteria, can promote a planning culture in the public sector. The central problem lies in the absence of adequate planning, with causes varying according to the peculiarities and levels of complexity of public agencies. Common causes include strong external pressure (political and social), slow decision-making processes, immobility, bureaucratic systems, resistance to change, and centralized management. The research question addresses how the pedagogical role of auditing, based on BSC and accountability, can contribute to the planning culture in the public sector. The objective is to propose measures to promote cultural changes and good planning practices in the Brazilian public sector. The hypotheses suggest that accountability fosters proactivity, assumption of responsibilities, and commitment to the quality of public spending, resource rationalization, and accountability for the results of actions according to established strategic goals and objectives. The BSC stimulates the practice of setting objectives and provides a technical basis for the measurement of monetary and non-monetary quantities, useful for both the preparation and execution of planning. Auditing should be seen not only as a compliance monitoring mechanism but also as a pedagogical instrument to provoke behavioral changes in auditees to adopt good planning practices and improve public management, incorporating BSC and accountability elements into audit criteria. The methodology involves a multifaceted approach starting with the problem of planning in the public sector, evidenced by empirical data in the context of I-Plan (IEGM), and then using a theoretical review to explain the causes and propose solutions through a detailed audit proposal, in terms of BSC and accountability and following the NBR ISO 19011:2018 standard. Data show that 95% of the states and the majority of municipalities have a low level of effectiveness in planning. Conclusions indicate that the BSC stimulates good planning practices and human capital enhancement, while accountability promotes self-assessment and internal transformation, mitigating cultural risks. Auditing, with continuous recommendations and feedback, strengthens the planning culture, aligning strategies and ensuring efficiency in public service delivery.

KEYWORDS: Pedagogical role of auditing; BSC; Accountability; Organizational culture; Human capital; Strategic planning; Monitoring.



INTRODUÇÃO

A metodologia de pesquisa do presente trabalho parte do problema com o planejamento no setor público evidenciado no contexto do I-Plan (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e, em seguida, utiliza a revisão teórica para explicar as causas e propor soluções. Assim, a abordagem multifacetada deste artigo será guiada na direção de detalhar uma proposta de auditoria, nos termos de BSC e accountability, e responder a seguinte questão de pesquisa: qual o caminho para que o papel pedagógico da auditoria, utilizando os critérios de BSC e accountability, contribua para a cultura de planejamento no setor público?

Para endereçar a questão de pesquisa, foram destacados os principais referenciais teóricos que contribuíram de forma significativa para o desenvolvimento deste trabalho. A seleção dos textos para a revisão teórica seguiu uma abordagem sistemática e criteriosa com base na aderência aos temas-chave, conforme detalhado a seguir.

A accountability contribui para despertar a proatividade, a assunção de responsabilidades e o comprometimento com a qualidade do gasto público, a racionalização dos recursos e a prestação de contas dos resultados de suas ações, conforme metas e objetivos estratégicos estabelecidos. Trazem contribuição para a accountability a INTOSAI-P20 (2019) ao defini-la como um mecanismo de avaliação e acompanhamento do próprio desempenho. Por sua vez, o *Green Book: Standards for Internal Control in the Federal Government*¹ (2014) de Gene L. Dodaro (*Comptroller General da Government Accountability Office - GAO*)² trata da importância do tom do topo para o impulsionamento da accountability na organização, o que é confirmado em *Auditing Organizational Culture in the Public Sector* (2020), de Fréchette e Warah, que traz como fundamental o engajamento dos líderes no processo de mudança de cultura.

O BSC estimula a prática de fixar objetivos e fornece base técnica para mensuração de quantitativos monetários e não monetários, servindo tanto para a elaboração quanto para a execução do planejamento. O livro *Strategy Maps: Converting intangible assets into tangible outcomes* (2004), de Kaplan e Norton, é a gênese do BSC, o qual traz métodos de avaliação dos objetivos e metas, com indicadores de desempenho, que facilitam a execução do planejamento.

A auditoria deve ser entendida não somente como mecanismo de monitoramento da conformidade, mas também como instrumento pedagógico para provocar mudanças de comportamento nos auditados e para que eles adotem boas práticas de planejamento e melhoria da gestão pública, incorporando nos critérios de auditoria os elementos de BSC e accountability. Contribuem para este tópico as referências: a) *Audit Cultures: Anthropological studies*

¹ A norma estabelece diretrizes e boas práticas para auditoria de sistemas de gestão.

² Órgão do Poder Legislativo dos Estados Unidos da América responsável pela fiscalização das contas públicas.

in accountability, ethics and the academy (2000), de Strathern, a qual traz a perspectiva cultural da auditoria que induz no auditado a internalização de novas práticas para sua melhoria contínua (accountability); b) a INTOSAI ISSAI 100 (2022), que afirma que as auditorias do setor público contribuem para melhorar a accountability e a transparência; c) As Normas de Auditoria Governamental (NAG) Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro (2011) do Instituto Rui Barbosa - IRB -, que mencionam o papel pedagógico do Tribunal de Contas em promover o cumprimento da accountability no setor público; d) e o *Yellow Book: Government Auditing Standards* (2024), segundo o qual a auditoria comunica claramente as expectativas aceitáveis de cada servidor, definindo o tom para o comportamento.

Espera-se que este trabalho possa criar uma base teórica ampla e integrada para futuras pesquisas práticas, contribuir com discussões enriquecedoras sobre novas formas de se pensar o planejamento nas organizações, pontos de partidas para a aplicação do BSC, a elaboração de normas internas de auditoria e os aspectos da cultura organizacional como premissas, oportunidades e riscos.

1. DIFICULDADES COM O PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO

Após análise, com foco no componente I-Plan, da base de dados do Instituto Rui Barbosa sobre o IEGM, extraíram-se resultados que podem mapear as dificuldades dos gestores na implementação e execução do planejamento, no contexto do setor público brasileiro, em nível nacional, considerando os estados que aderiram ao IEGM³.

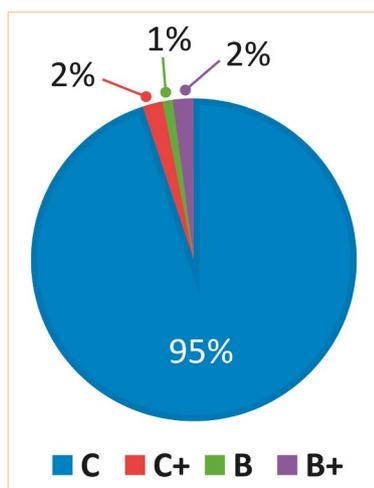


Figura 1 – Componente I-Plan (IEGM) – Estados
 Fonte: Elaborado pelo autor com base no Instituto Rui Barbosa.

³ Quantidade de estados que aderiram do IEGM: 2017, 24; 2018, 23; 2019, 16; 2020, 17; 2021, 13 e 2022, 7.

De acordo com os dados do IEGM compilados pela IRB em sua plataforma, 95% dos estados que responderam no período de 2017 a 2022 tiveram seu conceito de planejamento avaliado com baixo nível de efetividade (C). Nenhum Estado foi avaliado como A no período informado.

COMPONENTE I-PLAN - AVALIAÇÕES POR MUNICÍPIO DO ESTADO DE SÃO PAULO										
	A	%T	B+	%T	B	%T	C+	%T	C	%T
2016	6	0,93%	99	15,37%	162	25,16%	71	11,02%	306	47,52%
2017	10	1,55%	103	15,99%	125	19,41%	69	10,71%	337	52,33%
2018	0	0,00%	8	1,24%	65	10,09%	97	15,06%	474	73,60%
2019	0	0,00%	13	2,02%	87	13,51%	116	18,01%	428	66,46%
2020	2	0,31%	49	7,61%	150	23,29%	107	16,61%	336	52,17%
2021	0	0,00%	36	5,59%	97	15,06%	92	14,29%	419	65,06%
2022	0	0,00%	7	1,09%	35	5,43%	54	8,39%	548	85,09%
TOTAL	18		315		721		606		2848	

Figura 2 – Componente I-Plan (IEGM) – Todos os municípios jurisdicionados de São Paulo.
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal TCESP.

No período de 2016 a 2022, os municípios paulistas foram avaliados como altamente efetivos (A) em 18 vezes, ao passo que foram avaliados com baixo nível de efetividade (C) 2848 vezes.

Em 2016, os municípios avaliados como altamente efetivos (A), no componente I-Plan, correspondiam a 0,93% do total de municípios (644). Em 2022, o percentual do total de municípios passou para 0%. Ao mesmo tempo, de 2016 a 2022, a representatividade dos municípios avaliados com baixo nível de efetividade (C) aumentou de 47,52% para 85,09%, o que pode indicar que houve um declínio progressivo na capacidade de planejar no setor público paulista.

As causas da ausência de planejamento no setor público são variadas, a depender das peculiaridades e níveis de complexidade dos órgãos públicos. No entanto, Freitas e Bontempo (2019, p. 299) sugerem que entre as causas mais comuns estão “forte pressão externa (política e social), lentidão no processo decisório, imobilismo, sistema burocrático, resistência a mudanças e modelo de gestão centralizado”.

As orientações para endereçar as causas comuns citadas são trazidas pelo analista de Finanças e Controle Externo do TCU Giacobbo (1997, p. 88), o qual diz que o planejamento é um processo árduo e complexo, e a viabilidade para a sua execução, no setor governamental, exige habilidade política, negocial e organizacional, não bastando apenas aplicar técnicas para resolver os problemas, mas, sim, conhecer e compreender as regras do jogo, convergir esforços, promover mudanças e resolver conflitos, sendo necessário trabalhar efetivamente as dimensões burocrática, política e comportamental para atuar no convencimento proporcionando experiências que impactam o modo de ver e fazer as coisas.

2. CONSTRUINDO UMA CULTURA

Juntamente com os aspectos técnicos do planejamento, é preciso considerar fortemente o aspecto humano da organização para transpor resistências e mudar paradigmas. A cultura influencia as decisões, ações e resultados, seja de forma positiva ou negativa.

Nas palavras de Lima (2019, p. 52), a cultura organizacional não se restringe a um conjunto de normas e documentos escritos, mas resulta de um processo longo e gradual da construção de hábitos, crenças e valores compartilhados que moldam as atitudes e os comportamentos dos colaboradores em uma organização, o que demanda tempo para resolvê-los.

Conforme Fréchette e Warah (2020, p. 4;6), a cultura organizacional é a fusão do que é dito (a visão da organização, a missão, os valores declarados, o código de ética, as políticas internas etc.) com o que é feito (os comportamentos, práticas, atitudes e mentalidades reais das pessoas).

A diminuição da lacuna entre o que é dito e o que é feito depende da consistência de fatores-chave como experiências, crenças, ações e resultados, que são como camadas em uma pirâmide na qual o resultado é a soma de todos os outros fatores. Quanto mais combinados estiverem esses fatores, maior será o impacto que leva ao fortalecimento ou enfraquecimento de uma cultura (Kriegel, 2022, p. 5;10).

Foi realizada uma experiência cultural, no contexto do BSC, na empresa HDL (*Handle Man Company*), que consistiu em alinhar os valores, incluindo accountability, no intuito de fazer com que todos os colaboradores pudessem contribuir com a estratégia da organização, assumindo a responsabilidade em atingir os objetivos estratégicos (Kaplan e Norton, 2004, p. 139-140).

Conforme Kriegel (2022, p. 10), as experiências afetam as percepções que o indivíduo tem sobre o ambiente de trabalho; essa percepção internalizada gera uma crença, positiva ou negativa; as crenças são motivadores intrínsecos, pois selecionam aquilo que o indivíduo deve focar e priorizar, gerando uma intenção ou objetivo; e as intenções encadeiam as ações. Dessa forma, é preciso se certificar de que o papel pedagógico de auditoria esteja provendo experiências que impactam positivamente a percepção dos auditados acerca da implementação da cultura de planejamento.

Outro caso de sucesso cultural, envolvendo o BSC, ocorreu no *Economic Development Administration* – EDA –, órgão federal criado através de ato no Congresso dos EUA, em 1965, para ajudar a reforçar a atividade econômica e combater a pobreza em comunidades carentes. O EDA

passou por provações, tendo orçamentos cada vez menores, um futuro incerto, o que favoreceu a cultura de “sair do negócio para sobreviver” (Kaplan e Norton, 2004, p. 396-401).

Um novo gestor, a fim de restaurar o moral e o desempenho da EDA, elaborou um plano baseado no BSC para transformar a agência, concentrando-se em três pilares: a) estabelecer uma gestão organizacional sólida; b) desenvolver medidas de desempenho baseadas em resultados; c) melhorar a comunicação com as principais partes interessadas (Kaplan e Norton, 2004, p. 396-401). As ações tomadas na EDA são elementos essenciais no fomento da cultura de planejamento alinhado aos objetivos estratégicos porque reforça a base organizacional através da comunicação com as partes envolvidas e da criação de métricas de desempenho direcionadas para resultados concretos.

O diferencial do trabalho desenvolvido na EDA foi calcado na cultura do desempenho, capacitando o capital humano a adquirir competências analíticas e proficiência tecnológica para que realizasse o trabalho exigido. Como resultado, a EDA foi avaliada pelo Gabinete de Gestão e Orçamento da Casa Branca como uma agência governamental que cumpriu ou foi além das metas de criação de empregos e de incentivo ao investimento do setor privado, sendo um marco significativo nos seus 38 anos de história. Além disso, recebeu como recompensa, um financiamento ampliado para o ano fiscal de 2004 (Kaplan e Norton, 2004, p. 396-401).

De acordo com Ghelman e Costa (2006, p. 4), mais importante que mudar sistemas, organizações e legislação, é criar condições objetivas de desenvolvimento e capacitação das pessoas, conforme a estratégia da EDA para enaltecer o capital humano, pois elas conduzirão e realizarão a transformação organizacional.

Uma das formas de criar condições para o desenvolvimento humano é proporcionar aos colaboradores experiências que elevem o moral e a autoestima para o trabalho possibilitando que eles vivenciem um novo modo de ver e fazer as coisas. A qualificação profissional e a atualização de conhecimentos cumprem esse papel, pois atuam sobre a motivação e o comportamento do indivíduo, tornando-o mais cooperativo e receptivo a mudanças (Giacobbo, 1997, p. 89). O papel pedagógico da auditoria pode trazer contribuições significativas para o desenvolvimento do capital humano no fortalecimento da cultura de planejamento no setor público.

Nas organizações, as mudanças somente acontecem quando há vontade política e iniciativa por parte da alta gestão e os níveis intermediários de liderança. Portanto, para que uma auditoria seja efetiva sob a perspectiva cultural, ela tem que ser trabalhada de cima para baixo. Por isso, os auditores precisam ter acesso às lideranças para conquistar apoio e adesão dos liderados.

De acordo com Fréchette e Warah (2020, p. 6), uma das formas mais eficazes de criar condições e fortalecer a cultura de mudança é oferecer aos líderes o benefício de se afirmarem

diante dos liderados como defensores da mudança, pois isso garante apoio e alocação de recursos para somar os esforços para sua devida implementação.

De acordo com a ISSAI 130 (2019, p. 10), a construção da cultura ética em uma organização começa com sua liderança, que demonstra o tom do topo ao estabelecer e manter elevados padrões de profissionalismo, accountability e transparência na tomada de decisões.

Assim, é fundamental criar um modelo cognitivo de accountability para educar os líderes, oferecendo treinamento, suporte e os meios necessários para que se adaptem às novas formas de trabalhar, nas palavras de Giacobbo (1997, p. 88-89), através de um trabalho de base (programas de capacitação, treinamento, diálogo, engajamento, sistemas de avaliação e feedback) para que todos possam convergir esforços na mesma direção de forma que os hábitos de prestar esclarecimentos e dar justificativas de seus propósitos em relação às suas ações e resultados sejam incorporados no cotidiano de forma gradual.

Uma vez que os líderes são incentivados a incorporar a mudança cultural, eles passam a liderar pelo exemplo, alimentando a cultura do desempenho e impulsionando o comprometimento, a retenção e o desempenho dos colaboradores através da conexão entre a nova cultura e os resultados. Isso também ajuda a evitar desalinhamento, inconsistência ou fragmentação de informações entre diferentes departamentos ou equipes dentro da organização (Moraes, 2019, p. 13).

As orientações de Dodaro (2024, p. 38-39), no *Green Book* da GAO, servem tanto para os gestores quanto para os auditores, no sentido de que a accountability é impulsionada pelo tom do topo, através de mecanismos como avaliações de desempenho, e apoiada pelo compromisso com a integridade e os valores éticos, a estrutura organizacional e as expectativas de competência, que influenciam a cultura de controle da entidade. No entanto, é preciso avaliar ajustes se as pressões sobre o pessoal para cumprir as responsabilidades, objetivos ou demandas que lhe foram atribuídas são excessivas, pois isso pode fazer com que o pessoal encontre atalhos para cumprir as metas estabelecidas.

O BSC também aborda a questão cultural. Os criadores do BSC acompanharam seus clientes e constataram notáveis transformações proporcionadas pelo modelo: tradução da estratégia em termos operacionais, alinhamento dos recursos organizacionais, concepção da estratégia como hábito cotidiano e processo contínuo e foco para a concentração intensa na implementação das estratégias para mobilizar mudanças através da liderança executiva. O fortalecimento de uma cultura se dá quando uma tarefa se torna um hábito diário e contínuo e a mobilização conta com o apoio das lideranças (Kaplan e Norton, 2004, p. 6-11).

3. BALANCED SCORECARD COMO INDUTOR DO PLANEJAMENTO E DA EFETIVIDADE

Conforme Fernandes e Teixeira (2020, p. 467), o setor público trabalha com objetivos difusos e não palpáveis, entre eles, “bem-estar dos cidadãos” e “o seguimento de princípios democráticos e republicanos”. Em nosso entendimento, o BSC atende a essa peculiaridade. Não há planejamento sem indicadores, que tampouco existem sem elementos contáveis. O mais habitual na contagem é a mensuração de resultados monetários ao invés dos não monetários, logo é possível inferir que a mensuração também contribui para a dificuldade com o planejamento no setor público.

O setor público tem objetivos diferentes do setor privado, não sendo, portanto, adequado fixar objetivos e metas e mensurar o desempenho deles da mesma maneira, mas é preciso criar metodologias adequadas para diferentes situações. Enquanto o setor privado tem como objetivo o lucro, o setor público tem como objetivo desempenhar sua função social de prestar serviços públicos. Nesse sentido, Dantas (2021, p. 33) diz que a forma mais adequada de mensurar o desempenho da função social da gestão pública deve ser feita com base na efetividade, a qual, de acordo com o IRB (2011, p. 13), trazida na NAG 1107, é o resultado real obtido pelos destinatários das políticas, dos programas e dos projetos públicos. É o impacto proporcionado pela ação governamental. Para Sano e Abrucio (2008, p. 66), a política pública, para ser efetiva, tem que ser “voltada para resultados, baseada em mecanismos de contratualidade da gestão, com metas, indicadores e formas para cobrar os gestores, e apoiada na transparência e monitoramento das ações governamentais, possibilitando o controle maior dos cidadãos e o uso de instrumentos de accountability”.

A implementação de políticas efetivas voltadas para resultados pode ser viabilizada com o BSC, que surgiu como resultado de várias pesquisas que exploraram diversas formas de medir o desempenho organizacional, tornando-se um modelo de gestão estratégica, com indicadores equilibrados de desempenho e custos. O BSC facilita a execução do planejamento e foi criado em 1990 pelos professores da Universidade de Harvard Robert S. Kaplan e David P. Norton.

O modelo mostra que a gênese do planejamento estratégico é a exploração das possibilidades em criar formas de avaliação dos objetivos e metas, com indicadores de desempenho tanto de caráter quantitativo quanto qualitativo, tendo como fatores críticos de sucesso os ativos baseados em conhecimento: pessoas e tecnologia de informação (Kaplan e Norton, 2004, p. 6-11;419-420).

Saber o que se quer realizar e como acompanhar e medir o progresso do objetivo é o primeiro passo para a implementação do planejamento. Doran (1981, p. 36) escreveu um artigo para a revista *Management Review* chamado “*There’s a S.M.A.R.T. way to write management’s*

goals and objectives", que explica de forma significativa como fixar metas e objetivos, usando as iniciais S. M. A. R. T., que hoje se tornou um método que facilita a criação dos mecanismos de contratualidade da gestão expressos em metas e indicadores. Assim, com base no SMART, o objetivo deve ser:

- a) *Specific* (específico): as metas precisam ter um alvo específico a se atingir;
- b) *Measurable* (mensurável): Kaplan e Norton (2004, p. 6-11) ilustram através de uma equação a filosofia dos três componentes para uma execução bem-sucedida de uma estratégia - {descrever a estratégia} + {gerenciar a estratégia} = {resultados inovadores} -; dessa forma, não é possível gerenciar o que não é possível medir; não é possível medir o que não é possível descrever;
- c) *Assignable* (atribuível): é preciso dizer quem ficará responsável por essa tarefa;
- d) *Realistic* (realista): é preciso ser realista para saber se a meta pode ser alcançada com os recursos disponíveis;
- e) *Time-related* (relacionado ao tempo): deve-se especificar o prazo para a consecução dos resultados.

Antes de decidir o que medir, é preciso responder às seguintes perguntas: o que pretende realizar? Qual o objetivo? Ter em mente essas informações trará o ponto de partida que facilita a elaboração de indicadores, pois o foco nos objetivos leva a um avanço. Além disso, os objetivos precisam ter uma conexão explícita entre causa e efeitos desejados. Finalmente, os objetivos devem ser associados dentro das quatro perspectivas do BSC (clientes, finanças, processos e pessoas), resultando no mapa estratégico. Dessa forma, facilita-se a articulação da estratégia no intuito de alcançar os objetivos, melhorando as capacidades e habilidades dos funcionários, implementando novas tecnologias e promovendo melhorias em um processo interno crítico (Kaplan e Norton, 2004, p. 6-11).

Uma vez que o setor público tem objetivos e metas com aspectos qualitativo e quantitativo, Ghelman e Costa (2006, p. 3) afirmam que o BSC:

Deve contemplar medidas nas dimensões de efetividade, eficácia e eficiência, pois uma organização pública, para prestar serviços com excelência, precisa realizar a sua função social (efetividade) com qualidade na prestação de serviços (eficácia) e com o menor consumo de recursos possível (eficiência).

Sobre a aplicabilidade do BSC na avaliação da efetividade nas políticas públicas, Lima (2019, p. 16) diz que o TCU recomenda o BSC porque é uma metodologia capaz de auxiliar a elaboração de indicadores de desempenho, e, portanto, suas perspectivas são adaptáveis para o setor público para avaliar a performance nas dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

No Acórdão 41 de 2015, o TCU (2015, p. 26), cita indiretamente o BSC como um dos componentes que serviram de base para o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, que se propõe a criar modelos para o balanceamento das dimensões de desempenho, de modo que não se privilegie a eficiência em detrimento da eficácia e da efetividade, para que não haja prejuízo ao atendimento e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

De acordo com Ghelman e Costa (2006, p. 1), o modelo BSC considera aspectos monetários e não-monetários; em outras palavras, contempla, “além das medidas contábeis e financeiras tradicionais, um conjunto com outras medidas relacionadas aos ativos intangíveis”.

A base do BSC foi o uso da perspectiva financeira para resumir os resultados das ações tomadas anteriormente em equilíbrio com as perspectivas de resultados não financeiros, sendo clientes, processos internos e aprendizagem. O gerenciamento eficaz dos ativos intangíveis (não financeiros) impulsiona os indicadores de desempenho financeiro futuro, alcançando assim a criação de valor. Dessa forma, o BSC partiu da necessidade de planejar, comunicar e implementar novas estratégias, criando soluções para organizações que tinham dificuldades de executar os planos traçados (Kaplan e Norton, 2004, p. 6-11).

A perspectiva financeira não é a finalidade principal de um órgão público, mas um meio para atingir os seus objetivos. Dessa forma, as perspectivas das dimensões de desempenho, junto ao BSC, dão uma visão do todo para a criação de indicadores mais adequados para se avaliar o planejamento da gestão pública.

Embora a perspectiva financeira não seja o objetivo final dos órgãos públicos, nas palavras de Ghelman e Costa (2006, p. 3), para uma boa execução orçamentária, a captação de recursos financeiros é um fator essencial para tornar uma instituição pública mais sólida e apta a cumprir sua missão; assim, a perspectiva financeira do setor público não está orientada para o lucro, mas para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. As dimensões de desempenho para a adequada gestão orçamentária são eficiência e economicidade.

O BSC é um modelo adaptável porque não só contribui para a melhoria no planejamento, mas também ajuda a estabelecer metas claras e monitorar o progresso através dos indicadores de desempenho, como também atua de forma auxiliar nas auditorias, servindo como um meio de transformação cultural, sobretudo no incentivo do valor de accountability.

No que se refere à aplicação em instituições públicas de educação, o BSC foi implementado no Sistema Escolar do Condado de Fulton (FCSS), equivalente a uma secretaria estadual de educação, que abrangia 77 escolas públicas, com 70 mil estudantes, na cidade de Atlanta. Esse sistema obteve um histórico de excelente planejamento e gestão. Em 1998, havia o Modelo de Excelência, programa de qualidade chamado Modelo de Excelência que pontuava em até

1.000 pontos, que foi adaptado para os princípios do BSC, organizando os objetivos e medidas de desempenho em 5 categorias: desempenho dos alunos, partes interessadas, processos instrucionais e administrativos, aprendizagem e crescimento do pessoal e desempenho financeiro. Além destes, incluíram-se os objetivos de impacto social para o desempenho dos alunos: domínio curricular e competitividade a nível nacional. (Kaplan e Norton, 2004, p. 405-409).

O projeto de implantação do BSC na Fulton funcionou como uma auditoria, pois a equipe trabalhou para garantir a validação da coleta de dados e relatórios fidedignos para cada medida. Além disso, foram estabelecidas metas de desempenho em todo o sistema para cada medida, com base em tendências históricas, comparando-as com outros distritos escolares. O processo de transformação cultural se deu com o engajamento das escolas locais em desenvolver iniciativas destinadas a contribuir para o cumprimento das metas designadas e alocação de recursos. Dessa forma, os diretores escolares percebiam claramente as prioridades estratégicas, faziam o monitoramento prévio do progresso ao longo do ano e estabeleciam suas próprias metas. Ao mesmo tempo, os funcionários envolvidos passaram a adotar atitudes questionadoras em relação às rubricas orçamentárias e à contribuição das ações para o alcance dos objetivos e o atingimento das metas (Kaplan e Norton, 2004, p. 405-409).

No decorrer da implantação do BSC, os resultados nos testes padronizados de matemática dos alunos apresentaram melhora de 66% para 88%; o número de alunos que participaram do exame SAT⁴ aumentou de 1.837 para 3.192 em oito anos; e a pontuação média desse teste aumentou de 992 para 1.039 durante o período analisado. Além disso, o orçamento final variou menos de 1% em relação às receitas e às despesas projetadas, demonstrando uma execução precisa e sem desvios do planejamento; projetos de novas escolas foram concluídos dentro do prazo e do orçamento; e o Conselho Escolar do Condado de Fulton aprovou um plano de pagamento por desempenho para os colaboradores com base no cumprimento das metas do sistema BSC. Nas pesquisas de satisfação, apenas 7% dos pais dos alunos expressaram preocupação com a segurança nas escolas, em comparação com 31% a nível nacional; 82% dos pais expressaram satisfação com as escolas dos seus filhos, em comparação com a média nacional de 68% (Kaplan e Norton, 2004, p. 405-409).

No contexto do BSC, a contribuição para a cultura de planejamento se dá pela atuação da auditoria em inquirir, orientar e capacitar as pessoas, considerando os princípios do BSC para induzir a criação de indicadores de desempenho das políticas públicas. A accountability reforça o compromisso na execução do planejamento para entregar o que foi previamente estabelecido e cooperar com a prestação de contas e o acompanhamento de suas ações.

⁴ O exame Scholastic Aptitude Test (Teste de Aptidão Escolar) é um exame nacional dos EUA, algo semelhante ao ENEM.

4. O CARÁTER PEDAGÓGICO DA AUDITORIA

O BSC também era utilizado nas auditorias e na gestão de riscos, como forma de melhorar a governança corporativa, pelo Bank of Tokyo-Mitsubishi - BTM. Os auditores internos criaram uma métrica que forçava uma identificação e resolução mais rápida dos riscos que antes eram ignorados por completo ou até que o pior acontecesse, quando então se reagia. Isso ajudou a criar uma cultura de consciência e sensibilidade ao risco, e a métrica vinculava o BSC à autoavaliação baseada no *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO –, organização criada nos Estados Unidos da América para prevenir e evitar fraudes nos controles internos (Kaplan e Norton, 2004, p. 38).

É essencial que o auditor, antes de realizar os seus trabalhos, obtenha entendimento sobre a cultura para que possa compreender as regras do jogo, de forma que não cometa o erro de impor novas mudanças e novos comportamentos. Essa ação pode ser vista como perturbadora da ordem, incômoda e indesejada e causar arrefecimento por parte da alta administração, enfraquecendo o processo; a consequência é o abandono dos projetos, falta de adesão e de compromisso e descontinuidade administrativa (Giacobbo, 1997, p. 90).

Em complemento a isso, o uso da auditoria como um meio indutor que incute novas formas de proceder com as boas práticas ajuda a trazer uma garantia razoável de que os controles internos, na forma de técnicas de monitoramento, estejam em funcionamento, o que exige a criação de mecanismos que acompanhem a retórica para ajudar as pessoas a monitorarem elas mesmas (Strathern, 2000, p. 4).

Dessa forma, é preciso criar condições para a viabilização de um sistema lógico de autorregulação salutar, de modo que a cultura seja condicionada para que a organização valorize a importância do planejamento para atingir os resultados almejados e conceba o controle como um dever (Ribeiro, 2019, p. 6;18). Essa sequência de atos, por si só, funciona como uma engrenagem que se autorregula favorecendo a melhoria contínua do planejamento.

O mecanismo lógico de autorregulação torna o planejamento um processo vivo, que se atualiza durante a execução, o que ajuda a produzir conhecimento de boas práticas. O sentimento de controle como dever tem que ser estimulado durante o processo de auditoria porque, segundo Strathern (2000, p. 62), isso permite que indivíduos e instituições garantam a qualidade e melhorem o desempenho, não através da imposição de padrões externos de conduta, mas permitindo que as pessoas sejam julgadas pelas metas que elas estabelecem para elas mesmas. Esse processo pode ser chamado de empoderamento.



A comparação do resultado executado com o planejado pode ser feita tanto em relação aos seus próprios atos quanto às ações de outros. É um autoseedback consistente, que se multiplica para os outros, assim como, nas palavras de Lima (2019, p. 90), é feito através da aplicação e compartilhamento, o que concorre para o alcance dos resultados almejados, à medida que vai fornecendo subsídios para a melhoria dos processos organizacionais.

Diante disso, é possível perceber que há uma relação muito próxima entre cultura, conhecimento, planejamento e controle. Quando o conhecimento se espalha, novas formas de conduzir e acompanhar os processos vão surgindo de modo que a conduta absorvida pelas pessoas possa fazer com que elas exijam que outras pessoas se adequem aos novos padrões.

5. CULTURA DE ACCOUNTABILITY

Quando alguém trabalha sabendo que terá que prestar contas, esclarecendo e justificando os resultados de suas ações, essa pessoa tende a direcionar os seus esforços para cumprir o compromisso de atingir os objetivos. Como forma de impulsionar os resultados, a medição é um motivador poderoso. Os gestores e funcionários esforçam-se por ter um bom desempenho em quaisquer medidas selecionadas (Kaplan e Norton, 2004, p. 6-11).

Isso remete ao controle que, segundo Lima (2019, p. 23), pode ser exercido pela Administração Pública por meio de orientação, monitoramento e correção, seja sobre seus próprios atos ou sobre os atos de terceiros visando garantir a legitimidade, legalidade e adequabilidade. Assim, o controle pode ser tanto poder quanto dever.

As auditorias devem estimular nos auditados o controle como dever, mais precisamente despertando uma sensibilidade que lhes permitam vivenciar e incorporar a cultura de accountability que engloba ação com responsabilidade, espírito de dono, iniciativa, proatividade, comprometimento, autonomia, transparência e protagonismo. Em outras palavras, ser mais exigente consigo mesmo, procurando responder de forma correta a cada situação e entregar resultados mais consistentes, ao mesmo tempo em que influenciam outras pessoas no seu ambiente de trabalho, fazendo com que isso se torne parte da cultura organizacional (Cordeiro, 2013, p. 22-23;32).

As auditorias internas ou externas podem auxiliar na criação da cultura de accountability, que reforça a conscientização voluntária no agente público, melhorando o relacionamento entre Estado e sociedade e garantindo que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente e para atender às necessidades dos cidadãos.

Ima *et al* (2023, p. 208), ao fazer uma análise paralela, relacionando a auditoria com a accountability, constatam que, muito mais do que a prestação de contas no sentido quantitativo, a accountability remete à responsabilidade social, avaliação de ações e resultados, que são pontos-chave da governança nas instituições públicas.

De acordo com Kaźmierczak (2024, p. 46), os auditores internos do setor público desempenham um papel fundamental no fornecimento da accountability nas suas organizações, pois ela é fundamental nos esforços de gestão para garantir que os sistemas de risco, governança e controle interno proporcionem às partes interessadas, aos contribuintes e ao público os mais elevados níveis de confiança. Isso vai ao encontro do que diz Fonseca *et al* (2020, p. 244): “responsabilidade de criar mecanismos que permitam aumentar o grau de confiança entre os mesmos”.

Na língua inglesa, o significado cultural da palavra accountability é frequentemente usado do indivíduo com ele mesmo, especialmente no contexto de responsabilidade pessoal pelas próprias ações em explicar e justificar, tornando as suas ações visíveis e estando ciente das consequências se essas ações não forem aceitáveis. Isso expressa a ideia de responsividade, bom senso, consciência, proatividade e comprometimento voluntário, ou seja, a accountability se torna mais um ato de responsabilidade pessoal do que institucional; além disso, é um valor e uma habilidade que precisa ser treinada e estimulada pelo papel pedagógico e cultural da auditoria.

Segundo Dantas (2021, p. 25;43), o vocábulo responsividade corresponde a um termo próximo da palavra accountability. Responsividade se refere à sensibilidade dos representantes em adotar um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam maior transparência e exposição das políticas públicas para prestarem contas dos resultados de suas ações e decisões governamentais aos representados. A criação da cultura de accountability requer a compreensão de relações e processos complexos, bem como relações didáticas e estáticas em regimes estabelecidos, com instituições bem arraigadas com rotinas de trabalho.

De acordo com a INTOSAI (2019, P. 5), a accountability é um conceito importante para a boa governança, que se refere à prestação de contas, à estrutura organizacional, à estratégia, aos procedimentos, às ações que ajudam a garantir que sejam cumpridas as obrigações legais, bem como à avaliação e ao acompanhamento do próprio desempenho.

O IRB (2011, p. 11) traz o conceito de accountability na NAG 1101 como uma “obrigação que têm as pessoas ou entidades, às quais foram confiados recursos públicos, de prestar contas, responder por uma responsabilidade assumida e informar a quem lhes delegou essa responsabilidade”.

Dessa forma, a accountability dá mais confiança ao processo de prestação de contas e transparência, pois o indivíduo estará mais inclinado a ter o compromisso de tomar a responsabilidade para si e responder pelos resultados de suas ações.



O conceito de accountability deve ser incentivado internamente, promovendo entre os colaboradores o hábito de cumprir suas responsabilidades sem necessidade de cobrança ou pressão, o que significa despertar o senso de controle como um dever, estabelecendo critérios baseados em variáveis de controle e metas com indicadores que auxiliem no cumprimento dos objetivos traçados. Dessa forma, estimula-se um desempenho positivo e um crescimento contínuo ao longo do tempo.

Accountability também pode ser uma forma de autocapacitação, sugerindo uma autorresponsabilidade, que, segundo Strathern (2000, p. 62), se assenta no controle e na internalização de novas normas para que os indivíduos possam melhorar continuamente. A sujeição externa e a subjetivação interna são combinadas para que os indivíduos se comportem de acordo com as normas pelas quais são governados. Assim, a auditoria torna-se uma tecnologia política do eu: um meio através do qual os indivíduos regulam ativamente e livremente a sua própria conduta e, assim, contribuem para o modelo de ordem social do governo.

A finalidade pedagógica de uma auditoria, para ser eficaz, precisa estimular no auditado a vontade de transformação interna, culminando no desenvolvimento da accountability pessoal, que, nas palavras de Cordeiro (2013, p. 21-22), é uma virtude relacionada à habilidade de pegar a responsabilidade para si e gerar respostas com resultados positivos, ou seja, tomar iniciativa e se comprometer com os resultados.

O papel pedagógico de Tribunal de Contas é trazido pelo IRB (2011, p. 15;19; 23-25), nas NAGs 1124, 2101,2309.1, 2406, as quais tratam da sua função essencial, que é auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo e promover o cumprimento da accountability no setor público, incluindo-se o apoio e o estímulo às boas práticas de gestão através de recomendações de ações de caráter gerencial, em decorrência de procedimentos de auditoria, visando à promoção da melhoria contínua nas operações, bem como cooperar com os outros órgãos e entidades que tenham a competência ou o interesse em promover a accountability na gestão pública.

De acordo com Welch (2024, p. 30), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico tem reconhecido a importância dos Tribunais de Contas em desempenhar um papel fundamental na construção e manutenção de mecanismos mais fortes e eficazes de accountability entre os governos e os cidadãos, fornecendo supervisão, visão e previsão ao longo de todo o ciclo político.

No *Yellow Book* da GAO, Dodaro (2024, p. 25) diz que a auditoria é essencial para a accountability governamental, pois ela comunica claramente as expectativas aceitáveis de cada servidor, definindo o tom para o comportamento e criando um ambiente que reforça e incentiva a cultura ética em todos os níveis da organização.

Segundo a INTOSAI, (2022, p. 10), todas as auditorias do setor público contribuem para a boa governança ao melhorar a accountability e a transparência, incentivando melhoria contínua e confiança sustentada no uso apropriado dos recursos públicos, fundos e ativos e no desempenho da administração pública.

As auditorias podem gerar efeitos comportamentais ao produzir estímulos pedagógicos, no sentido de criar a cultura de accountability, não somente para que o indivíduo receba a capacitação e proceda da forma correta, mas também para que ele compartilhe os conhecimentos adquiridos, agindo como agentes multiplicadores. Isso ajudará a criar condições para que haja processos estruturados de boas práticas de governança, planejamento e efetividade, que preparam o terreno para uma sólida estrutura de gestão, com governabilidade legítima.

6. PROPOSTA DE AUDITORIA APLICADA

A proposta apresentada se inspira na norma ABNT NBR ISO 19011:2018, que dispõe sobre auditoria de sistemas de gestão. O intuito é dar aplicabilidade ao referencial teórico e detalhar, com subsídios que satisfaçam a questão de pesquisa. Na figura 3 encontra-se o fluxograma, baseado no ciclo PDCA, que consta da referida norma.

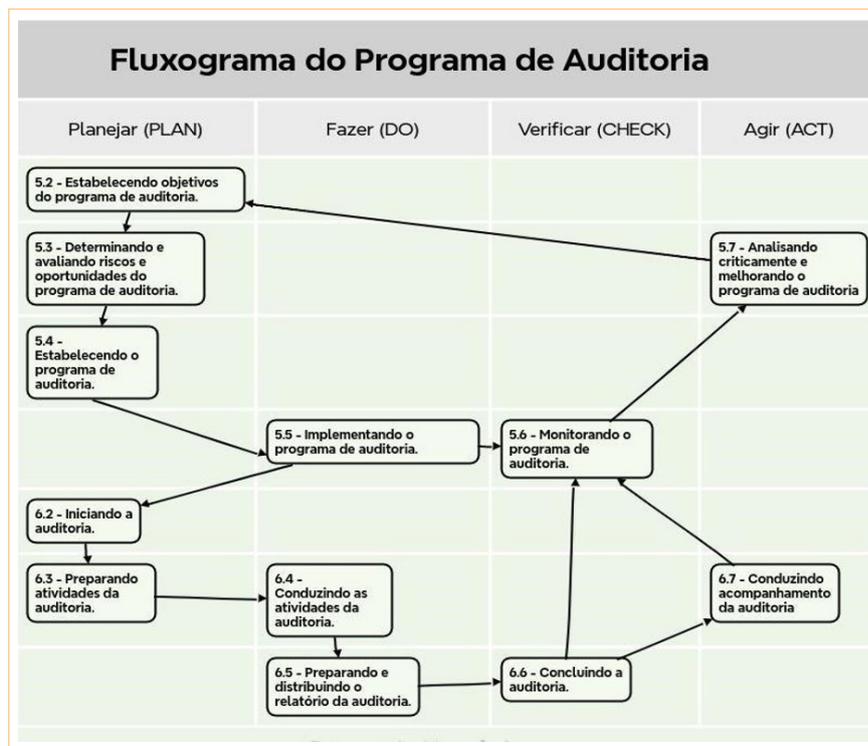


Figura 3 – Fluxograma (ABNT NBR ISO 19011:2018).
Fonte: Elaborado pelo autor com base na ABNT NBR ISO 19011:2018.

6.1 Planejar (PLAN)

Nesta etapa, a estratégia de criação da cultura de planejamento se consubstancia nos seguintes objetivos: a) criar condições objetivas de desenvolvimento e capacitação das pessoas para enaltecer o capital humano; b) viabilizar para que a cultura de planejamento seja disseminada na organização; c) estimular nos auditados a vontade de transformação interna (accountability pessoal); d) estimular as boas práticas de gestão; e) realizar a transformação organizacional; f) comunicar claramente as expectativas aceitáveis.

Deverão ser avaliados os seguintes riscos que podem afetar a estratégia e o alcance dos objetivos: a) resistência ou falta de apoio da alta administração que possa prejudicar a iniciativa; b) imposição de mudanças e comportamentos que possam enfraquecer o processo; c) falta de acesso à alta administração que possa comprometer a estratégia da auditoria; d) aspectos culturais que possam impactar negativamente a estratégia da auditoria. Esta etapa do ciclo PDCA corresponde aos tópicos 5.2, 5.3, 5.4, 6.2 e 6.3 da Norma 19011:2018.

6.2 Executar (DO)

Aplicando os princípios do BSC, deve-se verificar: a) se há adoção de medidas de desempenho, baseadas em resultados; b) qual é o grau de alinhamento dos recursos organizacionais com a estratégia e se os recursos disponíveis são suficientes para cumprir a missão; c) se os objetivos e metas são mensuráveis e se o progresso é monitorado através de indicadores de desempenho; d) se as dimensões de desempenho abrangem, no mínimo, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, no cumprimento da função social em prestar serviços públicos; e) se é monitorado o impacto da ação governamental dos programas; f) se a gestão monitora macroprocessos relacionados às finanças, valor agregado aos cidadãos, processos internos e desenvolvimento organizacional; h) se estão claros os objetivos de cada ação; i) se as lideranças deixam explícitas as prioridades estratégicas, metas e formas de acompanhamento do progresso.

O grau de accountability da organização deverá ser aferido por procedimentos que verifiquem a existência de: a) práticas de auto-avaliação e auto-feedback; b) mecanismos de governança que responsabilizem os indivíduos a prestar contas, esclarecendo e justificando os resultados de suas ações com base em indicadores e metas; c) mecanismos de monitoramento, detecção e correção dos próprios atos e/ou de terceiros; d) mecanismos de avaliação e feedback que contemplem, no mínimo, as dimensões de desempenho de responsabilidade social, iniciativa, proatividade, comprometimento, autonomia, transparência e protagonismo; e) sistemas de gestão, risco, governança e controle suficientes para proporcionar às partes interessadas razoável

nível de confiança; f) evidências que comprovem que os indivíduos estão conscientes das consequências de suas ações; g) evidências que comprovem o cumprimento das obrigações, sem a necessidade de cobrança ou pressão.

Na fase da comunicação de resultados, é preciso validar os dados coletados para garantir a fidedignidade da análise e da conclusão. Todas as iniciativas deverão ter o propósito de buscar apoio e engajamento da alta gestão, para que se evite desalinhamento, inconsistência ou fragmentação de informações. Esta etapa do ciclo PDCA corresponde aos tópicos 5.5, 6.4 e 6.5 da Norma 19011:2018.

O auditor deve identificar pontos de melhorias, recomendando ações que visem: a) à capacitação dos servidores em áreas críticas identificadas; b) ao aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho para melhor monitoramento e avaliação do planejamento estratégico; c) ao alinhamento das metas organizacionais com os resultados da auditoria; d) à garantia de que os resultados estejam alinhados com as metas e os objetivos, promovendo uma maior coerência entre planejamento e execução; e) à implementação de mecanismos de monitoramento e feedback que permita ajustes e melhorias nas práticas de planejamento e execução; f) à adoção de ferramentas que combinem BSC, COSO e gestão de riscos para se antecipar aos eventos que impactam o planejamento estratégico; g) à promoção da cultura de accountability, enfatizando a responsabilidade de cada servidor por suas ações e resultados; h) à criação de painéis que facilitem a visualização e compreensão do mapa estratégico por todos os servidores; i) à revisão de políticas e procedimentos para garantir que eles estejam atualizados e alinhados com boas práticas de planejamento e accountability.

6.3 Monitorar (CHECK)

O acompanhamento contínuo, com a fase de monitoramento, busca: a) avaliar regularmente o nível de accountability na organização e emitir alertas quando este estiver em um nível que possa afetar negativamente a cultura organizacional de planejamento; b) oferecer feedback contínuo e construtivo aos auditados, além de comunicar informações relevantes e críticas às partes interessadas pertinentes, garantindo a transparência e a clareza na comunicação; c) trabalhar para alcançar a maturidade desejada dos auditados, incentivando a cooperação ativa e o alinhamento com os objetivos estratégicos da auditoria, promovendo uma cultura de planejamento eficaz e accountability; d) revisar e ajustar os indicadores de desempenho para garantir que reflitam com precisão o progresso estratégico; e) solicitar que os auditados forneçam relatórios periódicos detalhando o progresso em relação aos objetivos e metas estabelecidos.

Esta etapa do ciclo PDCA corresponde aos tópicos 5.6 e 6.6 da Norma 19011:2018.

6.4 Plano de ação (ACT)

A materialização do resultado da auditoria se dá pelo plano de ação acordado entre o auditor e o auditado, abrangendo prazos, responsabilidades e outras condições essenciais para a implementação das recomendações.

O auditado deve manter os auditores informados sobre as providências tomadas, garantindo a continuidade do processo de melhoria. Este processo é fundamental para assegurar que as ações estejam sendo implementadas de forma efetiva. Esta etapa do ciclo PDCA corresponde aos tópicos 5.7 e 6.7 da Norma 19011:2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância deste estudo se deu pela necessidade de melhorar o planejamento no setor público brasileiro, no contexto do IEGM, especificamente no componente I-Plan, que evidenciou que, no período de 2017 a 2022, 95% dos estados foram avaliados com baixo nível de efetividade (conceito C) no I-PLAN, e 85,09% dos municípios paulistas foram avaliados como C em 2022. Diante disso, foi discutido como o papel pedagógico da auditoria, utilizando BSC e accountability como ferramentas fundamentais, pode contribuir para a indução do planejamento no setor público, elevando o nível de alinhamento dos recursos com a estratégia e facilitando a avaliação dos níveis de accountability que são medidas fundamentais para promover mudanças culturais e boas práticas de gestão no setor público.

Buscou-se a aplicação dos conceitos teóricos sobre BSC e accountability através de um plano de auditoria inspirado no formato PDCA, conforme descrito na norma ABNT NBR ISO 19011:2018, para detalhar as ações que induziriam as mudanças culturais e práticas de planejamento estratégico.

A contribuição do BSC para a cultura de planejamento está no estímulo das boas práticas de gestão através da definição de objetivos e metas, do alinhamento dos recursos organizacionais com a estratégia, da adoção de indicadores de desempenho para medir resultados e do enaltecimento do capital humano, que é fundamental para viabilizar a disseminação da cultura de planejamento na organização e boas práticas de gestão, buscando o diálogo adequado que abrem caminhos para contornar resistência às mudanças ou falta de apoio.

A accountability contribui para a cultura de planejamento porque cria práticas de autoavaliação e autofeedback que despertam nos auditados a vontade de transformação interna no

cumprimento das obrigações, sem a necessidade de cobrança ou pressão. Tal transformação é significativa para mitigar riscos de aspectos culturais que podem impactar negativamente a adesão às boas práticas de planejamento estratégico, entre eles a falta de transparência e responsabilidade nas ações governamentais. A accountability permite que sejam implementados mecanismos de gestão de riscos, governança e controle para monitoramento, detecção e correção dos próprios atos e/ou de terceiros com base em responsabilização e prestação de contas com esclarecimento e justificativa dos resultados das ações, indicadores e metas. A transparência, o monitoramento contínuo e o ajuste de ações viabilizam razoável nível de confiança às partes interessadas e a boa implementação e execução do planejamento.

O papel pedagógico da auditoria, sendo exercido com independência, contribui para a cultura de planejamento porque consiste em comunicar claramente as expectativas aceitáveis para os colaboradores e para a alta gestão, através de recomendações e mecanismos de monitoramento e feedback contínuos que buscam alcançar a maturidade organizacional desejada em prol do alinhamento estratégico. Tal comunicação deve conter, no mínimo, verificação e avaliação dos mecanismos de gestão de riscos, governança e controle que abrangem, entre eles, os aspectos de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, no cumprimento da função social em prestar serviços públicos. O fornecimento, pelos auditados, de relatórios periódicos detalhando o progresso em relação aos objetivos e metas estabelecidos, para os auditores, fortalece a accountability, que por sua vez enriquece a cultura de planejamento.

Diante do exposto, é possível destacar que a implementação dessa abordagem integrada de auditoria, accountability e BSC representa um passo significativo para enfrentar os desafios identificados no IEGM, podendo contribuir para fortalecer a cultura de planejamento no setor público, garantindo uma gestão mais proativa, efetiva, responsável, transparente e alinhada com as expectativas da sociedade.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Norma Brasileira ABNT NBR ISO 19011**. 3ª ed. Rio de Janeiro, 2018.

CORDEIRO, João. **Accountability: a evolução da responsabilidade pessoal nas empresas: o caminho da execução eficaz**. São Paulo: Évora, 2013.

DANTAS, Ana Fernanda. **Auditoria Do Sistema Único De Saúde, Componente Do Estado Da Bahia, Como Instrumento De Accountability Horizontal**. Universidade Federal da Bahia – UFBA: Salvador, 2021.



DODARO, Gene L (Comptroller General of the United States). **Green Book: Standards for Internal Control in the Federal Government 2014**. Washington, DC: GAO (Comptroller General of the United States), 2014.

DODARO, Gene L (Comptroller General of the United States). **Yellow Book: GOVERNMENT AUDITING STANDARDS 2024**. Washington, DC: GAO, 2024.

DORAN, G.T. (1981) **There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives**. Management Review (AMA FORUM) 70 (11): 35–36.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: O exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros**. Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS, 2020.

FONSECA, Anabela dos Reis; JORGE, Susana; NASCIMENTO, Caio. **O papel da auditoria interna na promoção da accountability nas Instituições de Ensino Superior**. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 2, p. 243-265, 2020.

FRÉCHETTE, Pierre; WARAH, Aïda. **Auditing Organizational Culture in the Public Sector**. Ottawa, Ontario CANADA: Canadian Audit and Accountability Foundation , 2020.

FREITAS, Simone; BONTEMPO, Paulo. **Os Desafios Da Implementação Do Planejamento Estratégico No Poder Judiciário Do Estado De Goiás**. Revista Brasileira de Estudos Organizacionais, 2019.

GHELMAN, Silvio Stella; COSTA, Regina Reis da. **Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência**. Bauru, SP, Brasil: XIII SIMPEP, 2006.

GIACOBBO, Mauro. **O Desafio da Implementação do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, v.28,n.74, p. 73-105, out/dez 1997.

IMA, Francisco Felipe Ramos Rodrigues; MORAIS, Marília Gabrielly Dantas de; SILVA, Napiê Galvê Araújo. **O papel da auditoria interna na promoção da Accountability nas instituições de ensino superior do Rio Grande do Norte**. Revista da CGU, v. 15, n. 27, p. 14, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v15i27.511>. Acesso em: 13/06/24.

INTOSAI. INTOSAI-P20: **Principles of Transparency and Accountability**. INTOSAI, 2019.

INTOSAI. ISSAI 100: **Fundamental Principles of Public Sector Auditing**. 2022.

INTOSAI. ISSAI 130: **Code of Ethics**. 2019.

IRB - Instituto Rui Barbosa. **IEG-M**. Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

IRB - Instituto Rui Barbosa. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro**. Tocantins: IRB, 2011.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Strategy Maps: Converting intangible assets into tangible outcomes**. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Publishing Corporation, 2004.

KAŻMIERCZAK, Agnieszka. **Accountability and transparency in the public sector – internal audit providing assurance and insight to the European Commission’s top management**. Accountability and Transparency: Arrangement and Practices. Luxembourg: Curia Rationum - European Court of Auditors, 2024.

KRIEGEL, Jessica. **Uncovering Key Factors That Determine Culture Strength**. Temecula, CA: Culture Partners, 2022.

LIMA, Giovana Daniela de. **Balanced Scorecard como framework para as atividades de auditoria operacional em Instituições Federais de Ensino Superior**. Lavras, MG: Universidade Federal de Lavras, 2019.

MORAES, Gustavo Garcia de. **A Liderança Contribuindo para o Engajamento dos Funcionários em uma Empresa: Um Estudo de Caso em uma Empresa no Ramo de Embalagens Metálicas**. Lins, SP: Revista Científica Unisaesiano, 2019.

RIBEIRO, Vinícius. **Balanced Scorecard: Indicadores De Desempenho**. Brasília-DF: Gran Cursos Online, 2019

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. RAE, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

STRATHERN, Marilyn. **Audit Cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy**. London and NewYork: Routledge, 2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n. 41, de 21 de janeiro de 2015. Relator: **Raimundo Carreiro. Grupo I – Classe III – Plenário TC 011.303/2014-0.** Órgãos/Entidades: Secretaria de Gestão Pública – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

WELCH, Peter. **Accountability, transparency and the supreme audit institutions.** Accountability and Transparency: Arrangement and Practices. Luxembourg: Curia Rationum - European Court of Auditors, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **IEG-M.** Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

ZIMMERMAN, Fábio. **Gestão da Estratégia com o uso do BSC.** Brasília: ENAP, 2015.



Diálogo Competitivo: uma Análise Multifatorial

Andréa Lúcia de Araújo Cavalcanti Ormond

Graduada em Direito e em Letras; Pós-graduada em Direito Público e em Direito Administrativo;
Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região
andrea.ormond@uol.com.br

RESUMO

O diálogo competitivo foi introduzido no ordenamento brasileiro pela Lei nº 14.133/2021. Trata-se de nova modalidade licitatória, sob inspiração europeia, para objetos de extrema complexidade nos quais a administração pública carece de *expertise*. O presente artigo científico utiliza o método dedutivo — centralizado em legislação, doutrina e jurisprudência — e assim identifica resultados como: o diálogo competitivo (i) estimula a consensualidade administrativa entre Estado e particulares; (ii) ajusta assimetrias informacionais, embora gere custos de transação elevados; (iii) demanda cautela, diante do regramento lacunoso e da conhecida trajetória de corrupção no país. Como conclusão, extrai-se que o diálogo competitivo requer mecanismos sólidos de controle, alinhados com as boas práticas de governança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Lei nº 14.133/2021; Administração pública; Diálogo competitivo; Análise Econômica do Direito; Governança pública.

ABSTRACT

Competitive dialogue procurement process was introduced into the Brazilian legal system by Law No. 14,133/2021. It is a new bidding method, originated from European experiences in extremely complex objects in which there is a lack of technical expertise among administrative

officials. This scientific article uses the deductive method — centered on legislation, doctrine, and jurisprudence — thereby obtaining such results as: competitive dialogue (i) encourages administrative consensus between the State and private parties; (ii) adjusts informational asymmetries, despite its high transaction costs; (iii) requires caution, given the incomplete regulations and the well-known history of corruption in Brazil. As a conclusion, competitive dialogue requires solid control mechanisms, aligned with good public governance practices.

KEYWORDS: Law No. 14,133/2021; Public administration; Competitive dialogue procurement process; Law and Economics; Public governance.



INTRODUÇÃO

Promulgada na terceira década do século XXI, a Lei nº 14.133/2021 atualizou a disciplina das licitações e dos contratos administrativos. Sob o signo de pretensa revolução, o artigo 193 do diploma revogou, em ciclos temporais sucessivos, as Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, além dos artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011.

Dentre as inovações, a Lei nº 14.133/2021 criou modalidade licitatória: o diálogo competitivo, definido pelo artigo 6º, XLII. Trata-se, *in verbis*, da:

modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Sob inspiração europeia, o diálogo competitivo flexibiliza o poder estatal e permite que entes particulares influenciem a gestão pública (capítulo 1). O fato dá-se em virtude de a realidade contemporânea ter multiplicidade de interessados, bem como alta velocidade no tráfego de informações. Como resultado, tem-se a constante interação entre o Estado e o mercado, a fim de que o primeiro satisfaça as necessidades que não cessam de surgir no horizonte. Para tanto, vale-se de soluções que, conforme a complexidade do caso, são dependentes de *expertise* técnica que reside entre os particulares.

Assim, o diálogo competitivo possui ingredientes multifatoriais, não apenas legais, decorrentes da Lei nº 14.133/2021. De um lado, percebe-se a legitimação democrática no debate entre Estado e particulares (capítulo 2). De outro, as consequências econômicas e concorrenciais, criadas pelo fluxo de informações (capítulo 3). Em meio a isso tudo, ressaltam-se os conceitos trazidos pela governança pública, justamente para dar conta das transformações sociais e tecnológicas (capítulo 4). Em suma, o controle sofisticou-se em virtude da sofisticação administrativa.

Também se deve somar a esse quadro uma visão constitucional do direito administrativo. A Constituição Federal serve de norte para a legislação administrativa (v.g., art. 37, *caput*, c/c inciso XXI, §§ 4º e 6º) e, na legislação ordinária, destacam-se a já mencionada Lei nº 14.133/2021, bem como a Lei nº 13.655/2018 — que dispõe “sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.

A visão constitucional do direito é corroborada pela jurisprudência (capítulo 5). Na arquitetura constitucional, o Supremo Tribunal Federal profere decisões vinculantes para a administração pública (CF, art. 102, § 2º), que se orienta, ainda, por decisões das Cortes de Contas, firmes no controle externo (CF, arts. 70 e 71). Cumpre à Administração observar, ainda, as ponderações do Superior Tribunal de Justiça, em âmbito infraconstitucional — a exemplo de suspensão de liminar, em lide específica sobre o diálogo competitivo, que colacionamos ao término do capítulo 5.

Ante o exposto, o diálogo competitivo certamente revela o potencial de uma Administração inovadora. No entanto, requer cautela para prevenir comportamentos desviantes e infelizmente sabidos ao longo da trajetória pública brasileira.

1. A FIGURA DO DIÁLOGO COMPETITIVO

Existe uma premissa fundamental para a compreensão do diálogo competitivo: complexidade. Estamos no terreno dos objetos complexos, diferentes dos ordinários e insuscetíveis a regras licitatórias comuns.

Entre os objetos complexos, citamos as obras de infraestrutura — v.g., transporte, energia, mobilidade — e os projetos em tecnologia da informação e comunicação — v.g., modernização de equipamentos e sistemas que envolvam computadores e *software*.

Tais objetos, não raro, envolvem políticas públicas com multiplicidade de partes interessadas (no inglês, *stakeholders*). A execução dos objetos requer *expertise* que, por sua vez, é encontrada fora



dos quadros técnicos da Administração. Por conta desse óbice, o Estado requer a oitiva — *rectius*, o diálogo — com entes particulares.

As soluções então oferecidas pelos particulares serão modeladas com base em necessidades estatais que foram, preliminarmente, objeto de estudo interno pela Administração. Dessa forma, espera-se que as soluções atendam aos anseios dos requisitantes. Aplicam-se aqui os princípios do interesse público e do planejamento (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Além disso, a interação entre Estado e particulares evita os riscos de aquisições inadequadas ou de aquisições que se tornem rapidamente obsoletas ou insuscetíveis de manutenção devido à evolução tecnológica. Aplica-se aqui o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal, repetido no art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

No entanto, apesar de o Estado buscar velocidade para atender às demandas, não pode descuidar do fato de que toda ação administrativa requer controle. Há, portanto, de se tutelar o interesse público, já que as consequências repercutem sobre a sociedade e não apenas sobre os particulares interessados. De igual maneira, o procedimento de aquisição deve atrair os fornecedores, sem excessos de burocracias, mas deve manter a impessoalidade que é típica das licitações.

O diálogo competitivo busca, em essência, a composição de interesses. Trata-se de modalidade licitatória, com regramento na Lei nº 14.133/2021, mais precisamente no artigo 32. Em virtude da relevância e das remissões que faremos ao longo do presente estudo, transcrevemos o referido artigo na totalidade

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) inovação tecnológica ou técnica;
 - b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
 - c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;
- II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) a solução técnica mais adequada;
- b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
- c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;

III - (VETADO).

§ 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a Administração apresentará, por ocasião da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, suas necessidades e as exigências já definidas e estabelecerá prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para manifestação de interesse na participação da licitação;

II - os critérios empregados para pré-seleção dos licitantes deverão ser previstos em edital, e serão admitidos todos os interessados que preencherem os requisitos objetivos estabelecidos;

III - a divulgação de informações de modo discriminatório que possa implicar vantagem para algum licitante será vedada;

IV - a Administração não poderá revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento;

- V - a fase de diálogo poderá ser mantida até que a Administração, em decisão fundamentada, identifique a solução ou as soluções que atendam às suas necessidades;
- VI - as reuniões com os licitantes pré-selecionados serão registradas em ata e gravadas mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo;
- VII - o edital poderá prever a realização de fases sucessivas, caso em que cada fase poderá restringir as soluções ou as propostas a serem discutidas;
- VIII - a Administração deverá, ao declarar que o diálogo foi concluído, juntar aos autos do processo licitatório os registros e as gravações da fase de diálogo, iniciar a fase competitiva com a divulgação de edital contendo a especificação da solução que atenda às suas necessidades e os critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa e abrir prazo, não inferior a 60 (sessenta) dias úteis, para todos os licitantes pré-selecionados na forma do inciso II deste parágrafo apresentarem suas propostas, que deverão conter os elementos necessários para a realização do projeto;
- IX - a Administração poderá solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas, desde que não impliquem discriminação nem distorçam a concorrência entre as propostas;
- X - a Administração definirá a proposta vencedora de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada a contratação mais vantajosa como resultado;
- XI - o diálogo competitivo será conduzido por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão;
- XII - (VETADO).
- § 2º Os profissionais contratados para os fins do inciso XI do § 1º deste artigo assinarão termo de confidencialidade e abster-se-ão de atividades que possam configurar conflito de interesses.

O artigo 32 contém o núcleo da regulamentação criada pelo legislador federal, sujeita a críticas, como trataremos nos capítulos 2 e 3 do presente estudo. O inciso I remete ao desenvolvimento e à inovação, previstos pelo constituinte no artigo 218, *caput*, da Constituição Federal de 1988. O inciso II fala da ductibilidade necessária para o alcance dos bens da vida: o diálogo competitivo pode ser utilizado quando a Administração verificar “a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades”.

Para entendimento da *mens legislatoris*, também convém mencionarmos o Projeto de Lei nº 4.253/2020, que deu azo à futura Lei nº 14.133/2021. O Projeto de Lei nº 4.253/2020 previa uma terceira hipótese de cabimento do diálogo competitivo, além dos incisos I e II do atual artigo 32 — “caso a Administração considerasse que os modos de disputa aberto e fechado não permitissem apreciação adequada das variações entre propostas” (Saadi, 2021, p. 22). A hipótese foi vetada pelo Presidente da República, através da Mensagem nº 118/2021, sob o entendimento de não ser “adequado vincular o Diálogo Competitivo ao modo de disputa para a apreciação adequada das variações entre propostas, tampouco à solução de eventuais deficiências com modos de disputa.” O veto foi mantido pelo Congresso Nacional.

Igualmente vetado, o inciso XII do § 1º permitia o monitoramento e o acompanhamento dos diálogos pelo “órgão de controle externo [...], opinando, no prazo máximo de 40 (quarenta) dias úteis, sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade da licitação, antes da celebração do contrato.” Entendeu-se que o controle extrapolaria as competências dos Tribunais de Contas, “a eles conferidas pelo constituinte, por intermédio do art. 71 da Carta Magna, e também



viola[ria] o princípio da separação dos poderes, inscrito no art. 2º da Constituição Federal.” O veto foi mantido pelo Congresso Nacional.

Para além do direito pátrio, Alexandre Aragão leciona (2021, p. 47) que o diálogo competitivo se originou do *competitive dialogue*, criado pelo Reino Unido e depois transformado em “diálogo concorrencial” na Diretiva 2004/17/CE da União Europeia. A Diretiva foi revogada por outra, a alfanumérica 2014/24/UE, do Parlamento e do Conselho Europeus. Esta última versa sobre “contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais”.

Encontramos, na matriz europeia, o núcleo duro do diálogo competitivo. São contratos que envolvem diversas partes interessadas, inúmeros riscos e estrutura ágil para soluções concretas. O item 60 dos “Considerandos” da Diretiva 2014/24/UE é revelador:

A experiência mostra que o diálogo concorrencial, previsto na Diretiva 2014/24/UE se tem revelado útil nos casos em que as autoridades adjudicantes não conseguem definir as formas de satisfazer as suas necessidades ou avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas, financeiras ou jurídicas. Tal pode, nomeadamente, verificar-se quando se trata de projetos inovadores, da execução de projetos de infraestruturas de transportes integrados em larga escala, de grandes redes informáticas ou de projetos que obriguem a financiamentos complexos e estruturados.

A ênfase do diálogo competitivo está, portanto, nos entendimentos entre a Administração e o mercado, haja vista a crescente complexidade daqueles contratos.

Ao ser importado para o ordenamento brasileiro, o diálogo competitivo aplica-se a contratos públicos que podem incluir “contratos de concessão ou projetos de PPP, [...] dividindo-se em três fases principais: (i) fase de pré-qualificação; (ii) fase dialógica; e (iii) fase competitiva” (Aragão, 2021, p. 64).

Portanto, o diálogo competitivo contém três fases integradas **em uma única licitação** — fase de pré-qualificação (art. 32, § 1º, I e II), fase dialógica (art. 32, § 1º, III a VII) e fase competitiva (art. 32, § 1º, VIII a X).

A Administração encontra-se no escuro, sem compreender o todo do objeto. Inicia-se então a fase de pré-qualificação — em que, através de planejamento interno, são listadas as características principais do objeto e são determinados os critérios para ingresso de licitantes. Segue-se a fase dialógica, ou seja, a fase do diálogo — em que, através de debates, será construída a melhor solução para o objeto, no curso da mesma licitação. Após a fase dialógica, chega-se à fase competitiva — em que os licitantes apresentam a proposta final.

Em relação à fase competitiva, deve-se frisar que embora um licitante tenha apresentado a melhor solução na fase dos diálogos, não será obrigatoriamente o vencedor do certame. A Administração pode solicitar esclarecimentos ou ajustes nas propostas, que serão então apresentadas (art. 32, § 1º, IX), até ser finalmente definida a vencedora, “de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada a contratação mais vantajosa como resultado” (art. 32, § 1º, X).

Estabelecida a origem estrangeira do diálogo competitivo, bem como o procedimento que lhe foi dado pelo Projeto de Lei nº 4.253/2020 e pela Lei nº 14.133/2021, avancemos para o âmago do instituto: a consensualidade entre o Estado e os particulares.

2. CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

Em essência, o diálogo competitivo visa à consensualidade administrativa, ou seja, à influência do particular sobre a tomada de decisão pelos entes públicos. A consensualidade administrativa, por certo, não foi criada pela Lei nº 14.133/2021. É fruto de um enraizamento paulatino no ordenamento brasileiro, a ponto de resultar no que Flávio Amaral Garcia denomina de “devido processo da mutabilidade”.

Segundo o autor, os contratos públicos devem conter um “sistema de incentivos, que proporcione o incremento de uma relação verdadeiramente dialógica, capaz de superar a visão adversarial que, não raro, orienta o comportamento dos contratantes” (2023, p. 85). Afinal, a realidade é dinâmica, e não estática.

Durante a evolução do capitalismo, o Estado moldou-se ao mercado, a fim de participar de transações que passaram a acontecer não apenas dentro, mas também fora de suas fronteiras territoriais. Em outras palavras, o Leviatã buscou ouvir os cidadãos, sobretudo no mundo digital de redes sociais, afetos líquidos e crises transnacionais.

A falibilidade estatal põe em xeque o conceito de supremacia do interesse público. Na lição clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello, a supremacia do interesse público “[p]roclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último” (2006, p. 66).

A atualização do conceito leva-nos a outras miradas. Gustavo Binenbojm propõe “conformações possíveis” entre indivíduos e Estado, até mesmo no âmbito do poder de polícia — instituto conhecido, no direito administrativo clássico, pela sujeição do administrado ao administrador (2020, p. 349, grifos no original).



[...] não há, em termos apriorísticos, nem *supremacia geral* em favor do Estado, nem *sujeição geral* em desfavor dos entes privados. Está-se diante de um conjunto maleável de *conformações possíveis* entre posições individuais e coletivas, que habilitam e delimitam, a um só tempo, a atividade ordenadora tradicionalmente conhecida como poder de polícia.

Durante os preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, muito já se falava sobre a ductibilidade dos arranjos contratuais, como no Regime Diferenciado de Contratações (RDC). O RDC foi modalidade licitatória criada pela já mencionada Lei nº 12.462/2011, cujos artigos 1º a 47-A vieram a ser revogados pela Lei nº 14.133/2021, na redação dada pela Lei Complementar nº 198/2023.

No início da década de 2010, a flexibilidade ainda era vista com receio, como se fosse contrária “ao interesse público, ensejando a aplicação de penalidades e desgaste de imagem e reputação, usualmente amplificado pela mídia” (Ribeiro; Prado; Pinto Junior, 2012, p. 94). Ao término da década, a partir do avanço da tecnologia de informação e comunicação, o cenário tornou-se favorável. Em 2018, por exemplo, o então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços — atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços — divulgou cartilha para disseminação do protocolo *Building Information Modelling* (BIM). O BIM atraiu expedientes tecnológicos que eram impensados anos antes. Extrai-se da cartilha (p. 7):

BIM é o conjunto de tecnologias e processos integrados que permite a criação, utilização e atualização de modelos digitais de uma construção, de modo colaborativo, servindo a todos os participantes do empreendimento, potencialmente durante todo o ciclo de vida da construção. Permite o levantamento de quantidades, a estimativa de custos e a realização de análises diversas (energética, acústica, estrutural etc.) antes da efetiva execução da obra. A partir de simulações é possível compatibilizar várias disciplinas (arquitetura, fundação, estrutura, instalações hidráulicas, elétricas etc.) e prevenir erros, corrigindo inconsistências ainda na fase de planejamento (pré-obra).

O BIM traz, portanto, o estado da arte para a gestão de riscos em obras realizadas pela administração pública. Entretanto, a mesma gestão pública brasileira, tão afeita a inovações, também é repleta de promessas, criadas pelo constituinte — originário e derivado — e pelo legislador infraconstitucional. Muitas das promessas orbitam no plano da abstração, sem a efetiva fruição pelo povo soberano (CF, art. 1º, parágrafo único).

O diálogo competitivo nos apresenta a esfinge muito conhecida no direito e na sociedade brasileiros: a concretização do princípio licitatório — estabelecido **formalmente** na Constituição Federal (CF, art. 37, XXI) — e a batalha contra a corrupção endêmica — verificada no plano da **materialidade**.

Apesar de o diálogo competitivo existir no plano formal, trata-se de modalidade licitatória excepcional. Não pode, por exemplo, ser banalizada. Do contrário, esvazia-se a essência.

Nesse sentido, convém mencionar que o próprio regramento do artigo 32 traz dificuldades para a concretização do instituto, que devem ser sopesadas pela administração pública.

[...] Os requisitos legais para a utilização do diálogo competitivo encontram-se descritos em normas relativamente amplas.

Por essa razão, a motivação da escolha por essa modalidade em detrimento de outras, de aplicação mais geral, será aspecto essencial para a juridicidade do procedimento. Tratando-se de hipótese licitatória excepcional, portanto, a Administração deve ser capaz de, com base em dados não só jurídicos, mas técnicos, econômicos etc., demonstrar que o diálogo competitivo era o instrumento que, concretamente, mais bem contemplava os anseios públicos, em razão da natureza disruptiva do objetivo que se buscava alcançar (Aragão, 2021, p. 55).

O divórcio entre a formalidade e a materialidade merece nossa atenção. Além do regramento lacunoso do artigo 32, também existem questões econômicas e concorrenciais a serem ponderadas pela administração pública ao eleger o diálogo competitivo como modalidade licitatória. Vejamos a seguir.

3. REFLEXOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS

Neste ponto do estudo, recorreremos à Análise Econômica do Direito (AED), com o objetivo de debater sobre os reflexos econômicos e concorrenciais subjacentes ao diálogo competitivo. Conseqüentemente, debatemos sobre a análise dinâmica dos interesses em jogo.

Quando afirmamos que a Administração busca o diálogo competitivo em virtude de a *expertise* para determinados objetos residir fora dos seus quadros técnicos, resta claro, sob o prisma da AED, uma hipótese de **assimetria informacional**. Eduarda Militz Santos alerta a respeito (2022, p. 165-166).

O Diálogo Competitivo se justifica, entre outros motivos, pela assimetria informacional existente entre o poder público e o mercado privado. Isso porque o mercado possui, naturalmente, maiores informações sobre as soluções existentes e possibilidades de resolução de demandas administrativas, de modo a possibilitar um planejamento preciso da contratação. É por este motivo, por exemplo, que a pesquisa de mercado é uma etapa obrigatória na fase de planejamento das licitações públicas.

Outras modalidades, como o Procedimento de Manifestação de Interesse e a Manifestação de Interesse Privado já previam o diálogo do ente contratante com entes privados. Contudo, nestas modalidades, o contato com entes privados se dava na chamada “fase interna” da contratação, antes de qualquer seleção de licitante. O mesmo não ocorre no Diálogo Competitivo.

Do excerto, vale a pena destacar, ainda, que o mencionado “procedimento de manifestação de interesse” — previsto na atual Lei nº 14.133/2021, art. 78, III — encontra ecos nas antigas Leis nº 8.666/1993 e 12.462/2011, dentre outras. Não enseja modalidade licitatória. É



mero procedimento auxiliar, instaurado pela Administração com o objetivo de facilitar o fluxo de uma eventual e posterior licitação. Por sua vez, a “manifestação de interesse privado” inicia-se com sugestão espontânea de proposta, apresentada por particular que deseja colaborar com a Administração.

Tanto no procedimento de manifestação de interesse quanto na manifestação de interesse privado, o legislador privilegiou o diálogo entre Estado e particulares. Não há dúvidas de que colaboram para a redução de assimetrias informacionais, com debate e trocas de informações, tornando mais fluidas as transações econômicas. No entanto, em ambos os casos o ente público não é obrigado a realizar a licitação. O mesmo não ocorre no diálogo competitivo, que efetiva a própria licitação, uma vez que se trata de modalidade escolhida pelo administrador para determinado certame, a partir de criterioso planejamento interno.

Sob o viés do direito concorrencial, é certo que os mecanismos de controle procuram equacionar o nível de liberdade de que goza a Administração para a escolha do diálogo competitivo. Liberdade sem regra não gera liberdade. Pelo contrário, abre espaços para a corrupção.

Um desafio será determinar os requisitos necessários para a pré-seleção de potenciais interessados sem que a solução seja conhecida antecipadamente pelo mercado, seja para restringir indevidamente a participação e competitividade futura, ou permitir apenas diálogos com aqueles que de fato podem chegar a soluções que atendam às necessidades da administração pública (Martins; Lima Filho; Soares, p. 445).

É certo, ainda, que o diálogo competitivo possui **custos transacionais** elevados, que encarecem o procedimento. A Lei nº 14.133/2021 prevê sua utilização por consórcios (art. 15) “e os limites para subcontratação (art. 122)”, bem como “editais [...]: um edital de convocação para a fase de diálogo, e outro edital para a abertura da fase competitiva” (Santos, 2022, p. 166). Soma-se a tais custos o permissivo do art. 32, § 1º, VII, que autoriza a realização de fases sucessivas no procedimento, “caso em que cada fase poderá restringir as soluções ou as propostas a serem discutidas”.

A efetivação de todos esses movimentos envolve custos de transação, ou seja, custos relacionados à procura e à obtenção de informações; custos relacionados à negociação; custos relacionados à execução do que foi acordado (Timm; Guarisse, 2021, p. 254).

A quantidade de participantes, por exemplo, pode gerar controvérsias. A Lei nº 14.133/2021 não previu um quantitativo mínimo ou máximo. Assim, a Administração definirá se aceita “um número mínimo de participantes em um diálogo competitivo ou se aparecer um único interessado será permitido procedimento” (Pereira, 2021, p. 96). A ponderação será realizada nos estudos técnicos a que já nos referimos, durante a etapa de planejamento.

Entre as tarefas que são requeridas para implementação do diálogo competitivo encontram-se as gravações dos diálogos, em áudio e em vídeo (art. 32, § 1º, VI), pois servirão para o futuro controle. Os diálogos são individuais e não coletivos, justamente para evitar conluios entre os concorrentes e para manutenção da impessoalidade.

Como visto, o *iter* procedimental do diálogo competitivo (art. 32, parágrafos 1º e 2º) requer planejamento — de que já tratamos — e alocação de recursos.

Na teoria geral da administração, os recursos dividem-se em várias classificações. Entre elas, tempo (recurso irrecuperável), pessoal (recursos humanos) e orçamento (recursos orçamentários), para manejo de equipamentos, conhecimentos, insumos (recursos materiais e imateriais). “A Administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos organizacionais”, leciona Idalberto Chiavenato (2003, p. 11).

Se a complexidade faz nascer o diálogo competitivo, é claro que também poderá levar a Administração a contratar terceiros, alheios aos seus quadros, para condução dos diálogos. Não basta o diálogo formal e sim o diálogo substancial, carreado por indivíduos que saibam debater e rebater argumentos junto aos licitantes (art. 32, § 1º, X).

Em função de sua natural complexidade, portanto, o diálogo competitivo não será operacionalizado pelos agentes públicos normalmente designados para atuar na área de licitações e contratos, conforme o Capítulo IV da Lei nº 14.133/2021, mas por comissão de contratação especificamente constituída para esse fim, admitida a contratação, possivelmente por notória especialização, de terceiros para o assessoramento da comissão, até porque muitas administrações não possuirão três servidores efetivos com conhecimento suficiente na matéria, necessariamente complexa (Aragão, 2021, p. 60).

Ato contínuo, a eventual contratação de terceiros envolve compartilhamento de informações entre os envolvidos. Logo, o circuito comunicacional é resguardado por termo de confidencialidade (art. 32, § 2º), devendo os contratados absterem-se “de atividades que possam configurar conflito de interesses”.

Ainda em sede de comunicação, “a Administração não poderá revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento” (art. 32, § 1º, IV). A *contrario sensu*, mediante consentimento do licitante, aspectos preciosos poderão ser revelados a outros licitantes.

Nesse ínterim, deparamo-nos com os perigos do tráfego de informações na sociedade contemporânea. As informações que circulam por todo procedimento licitatório referem-se a sujeitos que, não raro, possuem interesses contrapostos entre si. As soluções para eventuais



conflitos de interesse vêm sendo debatidas pela doutrina, pela legislação e pela jurisprudência, a partir da Constituição Federal.

4. GOVERNANÇA PÚBLICA

Nos capítulos anteriores, identificamos que o diálogo competitivo traz consigo uma tensão dialética. O gestor público não pode prescindir de flexibilidade para atuar em objetos complexos. Ao mesmo tempo, o mérito administrativo não se sobrepõe a normas constitucionais e infraconstitucionais de controle.

A República Federativa Brasileira constitui-se em **Estado Democrático de Direito** (CF, art. 1º, *caput*), cláusula pétrea da Constituição Federal (art. 60, § 4º). Na República, os interesses públicos requerem atenção.

Em síntese, José Afonso da Silva observa que “[a] tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (2002, p. 122).

Conseqüentemente, a eficiência administrativa (CF, art. 37, *caput*) — tão propalada para os novos ajustes contratuais — não é um fim mecânico. A administração pública não busca a eficiência a qualquer custo, mas sim para adimplir obrigações constitucionais, originadas do Estado Democrático de Direito. Com esses olhos podemos agora ler outros trechos do artigo 37 da Constituição Federal, que envolvem licitações e recursos públicos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[...] § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

[...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A própria Lei nº 14.133/2021, no artigo 178, criou um tipo penal para “omissão grave de dado ou de informação por projetista”, acrescentando-o ao Código Penal (grifou-se):

Omissão grave de dado ou de informação por projetista

Art. 337-O. Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, **em diálogo competitivo** ou em procedimento de manifestação de interesse:

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

§ 1º Consideram-se condição de contorno as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos.

§ 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo.

Assim sendo, as soluções possíveis para aquela tensão dialética, existente no diálogo competitivo, residem no robustecimento do controle e na análise do caso concreto.

O diálogo competitivo deve ser esmiuçado conforme o planejamento do ente público, o objeto e o contexto de vantajosidade. Esse viés de controle não engessa “poderes políticos, mas, ao contrário, [...] pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado — a função administrativa” (Carvalho Filho, 2007, p. 807-808).

Em sede publicista, a Lei nº 13.655/2018 trouxe importantes inovações para o controle, ao atualizar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, antes mesmo do advento da Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 13.655/2018 alerta-nos expressamente para a ponderação entre eficiência e segurança jurídica. Adotou-se o **consequencialismo** como método para o gestor sair do campo da abstração e adentrar, de modo legítimo, o plano da materialidade (art. 20).

Por exemplo: a invalidação de um contrato administrativo poderá dar ensejo a novas contratações, inclusive emergenciais, sem licitação; e poderá implicar o direito do contratado a indenização por prejuízos referidos, quando não tenha sido ele que a dar causa à ilegalidade (Di Pietro, 2019, p. 88).

Ressalte-se mais uma vez o ponto: a abstração cede espaço para a concretude.

[...] o art. 20 da LINDB proíbe a tomada de decisão apoiada exclusivamente em valores abstratos, sem considerar as consequências práticas da decisão, o que, inegavelmente, eleva o ônus de motivação das decisões estatais que devem levar em consideração os argumentos jurídicos, o contexto fático e as consequências da solução adotada, especialmente quando ensejar a sustação de um contrato administrativo pelo Tribunal de Contas (Oliveira, 2022, p. 396).



Nesse sentido, o diálogo competitivo pode servir como ferramenta de **governança pública**, solucionando problemas que impactam a sociedade. À medida que o Estado dialoga com o mercado, consegue lapidar a melhor solução possível para determinado objeto, que então agregará valor público.

Por “valor público” compreendem-se os seus aspectos quantitativo e qualitativo, não apenas o valor pecuniário. O Decreto Federal nº 9.203/2017 — que dispõe “sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” — conceitua valor público como “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos” (art. 2º, II).

E o que vem a ser “governança pública”? Segundo o mesmo Decreto nº 9.203/2017, é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2º, I).

A administração pública sofisticou-se em virtude de interesses múltiplos, alto tráfego de informações e contínua evolução tecnológica. O agir estatal cada vez mais atenta para uma atuação estratégica, planejada, que gere valor público e efetivo.

Alessandro Octaviani e Patrícia Nohara (2021, p. 176) comentam que, embora a governança traga à baila supostas novidades, trata-se de antigas conhecidas do ordenamento brasileiro.

Em verdade, nenhuma de tais “novidades” é novidade em nosso ordenamento: a “transparência”, disciplinada pela Lei de Acesso à Informação, é associada ao princípio constitucional da publicidade; o *compliance* veicula [...] programas de integridade, sendo atualmente uma exigência feita também pela Lei Anticorrupção e em diversos pontos da Nova Lei de Licitações e Contratos (obrigatório para contratações de grande vulto; como critério de desempate e para reabilitação da empresa; ou como parâmetro de mitigação de sanções contratuais); estar adequado a regras é basilar ao direito; e a *accountability* relaciona-se com a prestação de contas, fator relevante de controle organizacional.

Com efeito, ao tratarmos do protocolo *Building Information Modelling* (BIM), verificamos que as técnicas nele empregadas visam à perfeição funcional e à otimização de gastos públicos — premissas antigas dos direitos administrativo, financeiro e orçamentário.

O que se tem de novidade é o avanço de tecnologias e as soluções que delas decorrem, impensadas anteriormente. A sociedade contemporânea dispõe de novos meios “para os atos e processos administrativos, [...] sob a ótica da intervenção tecnológica nas rotinas e nos procedimentos administrativos em geral” (Faleiros Júnior, 2020, p. 423). É dizer: a convivência entre o Estado e os particulares mudou de feição. Daí a consensualidade administrativa ter escalado consideravelmente desde o século XX, requerendo cuidados.

Dentre tais cuidados se encontra a capacitação dos órgãos públicos (recursos humanos), que assim obterão conhecimento especializado (recurso imaterial), inclusive para redação das normas editalícias que nortearão os procedimentos licitatórios, sob pena de implicarem gastos não suportados pelos cofres públicos (recursos orçamentários).

Vemos aqui o quanto os recursos se entrelaçam. Pessoas, orçamento, tempo, equipamentos, conhecimentos são cruciais para o Estado atuar de modo estratégico — isto é, ordenado para consecução de seus fins, de modo planejado, a curto, médio e longo prazos.

O equacionamento dos recursos pode reduzir algo importantíssimo: os custos transacionais, responsáveis por encarecer o diálogo competitivo. Cabe à Administração, portanto, construir o edital de forma a garantir a isonomia e a concorrência entre os interessados, bem como mantê-las no transcurso de todo procedimento. Do contrário, o diálogo competitivo pode até mesmo virar letra morta, sem aplicabilidade útil para as partes.

As recomendações realizadas pela OCDE [...] para aprimoramento das compras públicas brasileiras já traziam a indicação de necessário fortalecimento e capacitação dos agentes de compras públicas. Além disso, será necessário garantir o aparelhamento dos órgãos públicos para o adequado registro da fase de diálogo, com gravações de áudio de vídeo, conforme determinado pela Lei.

Ainda, espera-se que o governo federal assegure a efetividade desta modalidade por meio de regulações infralegais que esclareçam e orientem a utilização do diálogo competitivo, bem como realize licitações com esta modalidade, a fim de desmistificar o procedimento e estimular a utilização pelos demais entes federativos (Santos, 2022, p. 174).

5. JURISPRUDÊNCIA

É salutar perceber que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União compreende a nova dinâmica das relações entre a administração pública e os atores sociais.

O Ministro Gilmar Mendes aponta, em livro compartilhado com Paulo Branco, que saímos “de uma estrutura baseada em normas centralizadas para outra ancorada na responsabilização dos administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos” (2019, local 23472-23476). O acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.499/ES, relatado pelo Ministro Luiz Fux, deixa claro o espírito consensual (j. 30/8/2019, grifo no original).

O artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal reservou à lei complementar a disciplina da cooperação interfederativa, mas não veda que União, Estados, Municípios e Distrito Federal recorram à utilização de instrumentos negociais para a salutar racionalização e coordenação das suas atividades, em conformidade com a perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea em sua vertente *gerencial*.



No âmbito do Tribunal de Contas da União, vale nota o Acórdão 2.154/2023 (Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. 25/10/2023), sobre os riscos na implantação da Lei nº 14.133/2021. O acórdão analisa achados da auditoria e ordena a saída do mundo das normas — plano formal — para o mundo dos fatos — plano material. Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha sido promulgada para otimizar as licitações e os contratos públicos, sua implantação traz consequências que não podem escapar aos controles interno e externo.

Os riscos relacionados à implementação e ao efetivo cumprimento da Lei 14.133/21, os quais originaram as questões de auditoria contidas na matriz de planejamento, encontram-se detalhados no Apêndice 5, a exemplo da regulamentação de tópicos da lei; da disponibilização de ações de capacitação/treinamento; da priorização de certames eletrônicos; do quantitativo de agentes públicos que exercem funções essenciais à execução da lei que satisfazem os requisitos dispostos (arts. 7º e 8º); da implementação de instrumentos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual (PCA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP); e da divulgação de dados e documentos no PNCP e em sítio eletrônico do órgão ou entidade.

Entre as consequências da promulgação da Lei nº 14.133/2021 encontramos justamente a figura do diálogo competitivo. O administrador, ao adotar essa modalidade licitatória excepcional, deve considerar os impactos da decisão na sociedade. Deve considerar os custos transacionais e o desenvolvimento de áreas críticas, que requerem nuances diferentes das licitações tradicionais. A essência do diálogo competitivo é completamente diferente daquela que encontramos nas contratações ordinárias.

O Superior Tribunal de Justiça decidiu nesse sentido, em decisão monocrática, típica do procedimento de suspensão de segurança (SLS nº 3470/RS, j. 12/8/2024). Na oportunidade, indeferiu-se o pedido de suspensão de eficácia de liminar, pleiteado por município ao tentar retomar o trâmite de diálogo competitivo. O imbróglgio originou-se de ação popular, conhecido remédio constitucional (CF, art. 5º, LXXIII), utilizado por cidadãos na defesa do interesse público. Como se extrai daquela decisão monocrática do C. STJ, o juízo de origem consignou o que segue (grifou-se):

[...] não se pode perder de vista que a nova modalidade, conforme se depreende do artigo 32, inciso I, alíneas a a c, da Lei 14.133/21, é vocacionada a atender demandas em “contratações complexas ou inovadoras, em que a administração precisa contar com a expertise técnica dos licitantes para desenvolver soluções mais adequadas”.

Da mesma forma, **ainda que se trate de procedimento prévio ao licitatório propriamente dito, revelando-se verdadeira alternativa à contratação direta**, permitindo que a administração pública obtenha uma solução personalizada para sua demanda, igualmente deve atentar-se aos princípios que norteiam as licitações públicas, em especial os da isonomia, competitividade e transparência. Daí porque, reforça-se, a **legislação expressamente previu sua restrição às contratações mais complexas ou inovadoras**.

[...] Ante o exposto, DEFIRO o pedido de antecipação dos efeitos da tutela de urgência, para fins de determinar a suspensão do processo licitatório do Diálogo Competitivo nº 01/2024 até o julgamento do mérito do presente agravo de instrumento pelo Colegiado desta Colenda Câmara Cível.

Da análise dos autos, a Ministra Presidente do STJ manteve a suspensão do trâmite licitatório: “a suspensão é medida excepcional, que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não admite a devolução do conhecimento da matéria de mérito”.

O entendimento é de especial importância para a estratégia processual utilizada por procuradorias públicas. Afinal, quando o ente público acessa de modo desarrazoado o Judiciário, através de instrumentos processuais inadequados, eleva ainda mais os já conhecidos custos transacionais do diálogo competitivo. Esses custos devem ser debatidos no âmbito de uma atuação estatal estratégica. Recursos como tempo, pessoas — servidores, procuradores, licitantes, destinatários de políticas públicas —, orçamento, equipamentos, conhecimentos e outros insumos estão comprometidos com premissas constitucionais, dentre as quais a de eficiência.

Assim, as atividades administrativas devem ser ajustadas para o real atendimento do interesse público e para o atendimento da complexidade que, como vimos, é ínsita à vida contemporânea. Somente desse modo se mantém a legitimidade do diálogo competitivo, para além de suas tantas inovações e controvérsias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diálogo competitivo é modalidade licitatória excepcional, criada pela Lei nº 14.133/2021. Aplica-se a situações em que a Administração procura o mercado para, em conjunto, modelarem soluções para contratos complexos (art. 32, incisos I e II).

O “Considerando” nº 60 da Diretiva 2014/24/UE da União Europeia menciona como exemplos de complexidade os projetos que requeiram inovação, “projetos de infraestruturas de transportes integrados em larga escala, de grandes redes informáticas ou [...] projetos que obriguem a financiamentos complexos e estruturados.”

A origem estrangeira do diálogo competitivo revela características do Estado contemporâneo: transnacional, sujeito a crises e a interlocuções que envolvem partes dentro e fora de seus domínios territoriais.

Licitações requerem especial atenção ao planejamento pelo ente público, ao objeto e ao contexto de vantajosidade. Licitar significa escolher a melhor proposta mediante a análise dinâmica dos interesses em jogo, a fim de satisfazer premissas constitucionais e infraconstitucionais.

Nesse sentido, além da busca da consensualidade entre as partes, é certo que a Administração consulta o mercado para corrigir assimetrias informacionais em relação ao objeto licitado.



Para evitar dependência da *expertise* particular, o legislador federal brasileiro estabeleceu freios procedimentais (art. 32 da Lei nº 14.133/2021). Esses freios devem ser sabiamente analisados pelo ente público e complementados por normas editalícias, uma vez que geram custos de transação.

Em um país sujeito a condutas desviantes e anticoncorrenciais, a escolha do diálogo competitivo atrai um ônus argumentativo. O ônus, a ser cumprido na motivação da escolha, é próprio do Estado Democrático de Direito — cláusula pétrea no ordenamento (CF, art. 1º, *caput*, *c/c* art. 60, § 4º) —, confirmado em diplomas como a LINDB e em movimentos como o da governança pública.

A LINDB prevê o consequencialismo jurídico, ou seja, a necessidade de o administrador ponderar a decisão e as consequências práticas (art. 20). A governança pública prevê mecanismos como liderança, estratégia e controle, com o objetivo de monitorar e gerir os resultados (Decreto nº 9.203/2017). Há, nesse contexto, um esforço para diminuição da distância entre o plano formal das normas e o plano material de sua concretude.

De todo o analisado no presente estudo, verifica-se que não apenas a legislação, mas igualmente a doutrina e a jurisprudência brasileiras identificam oportunidades e desafios no diálogo competitivo. As inovações por ele trazidas caminham lado a lado com um espectro de controvérsias, a exigir sapiência da administração pública.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, p. 41-66, set./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/85147/80515/186925>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação e regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12462compilado.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023.** Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica; e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp198.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. **Mensagem nº 118, de 1º de abril de 2021.** Vetos ao Projeto de Lei nº 4.253, de 2020. Brasília, DF. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-118.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC. **Estratégia BIM BR**: Estratégia Nacional de Disseminação do *Building Information Modelling* – BIM, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/building-information-modelling-bim/26-11-2018-estrategia-BIM-BR-2.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **SLS 3470/RS**. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis. Sessão 8/8/2024, DJe 12/8/2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202402922782. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.499/ES**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Sessão de 30/8/2019, DJe 4/12/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751556708>. Acesso em: 5 dez. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.154/2023**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo 027.907/2022-8. Sessão de 25/10/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2631331>. Acesso em: 5 dez. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. **Administração pública digital**: proposições para o aperfeiçoamento do regime jurídico administrativo na sociedade da informação. São Paulo: Foco, 2020. *E-book*.

GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. 2. ed., rev., atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

MARTINS, Thobias Batista; LIMA FILHO, José Sarto Fulgêncio de; SOARES, Leilane Kércia Barreto. O diálogo competitivo, a nova modalidade de licitação da Lei nº 14.133/2021. **Revista Vertentes do Direito**, v. 10, n. 1, p. 433–447, 2023. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/14594>. Acesso em: 5 dez. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. *E-book*.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos comparada e comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO EUROPEU. **Diretiva 2014/25/UE, de 26 de fevereiro de 2014**. Relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0243_01&from=PT. Acesso em: 5 dez. 2024.

PEREIRA, Guilherme Abreu Lima e. Diálogo Competitivo. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, v. 1, n. 7, p. 88-99, ago. 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/145>. Acesso em: 5 dez. 2024.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro; PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Regime diferenciado de contratação: licitação de infraestrutura para Copa do Mundo e Olimpíadas**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SAADI, Mário (Coord.). **Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) sistematizada**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. *E-book*.

SANTOS, Eduarda Militz. Desafios concorrenciais da nova Lei de Licitações: a modalidade de diálogo competitivo. **Revista de Defesa da Concorrência - RDC**, v. 10, p. 163-176, 2022. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrência/article/view/1013>. Acesso em: 5 dez. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

TIMM, Luciano Benetti; GUARISSE, João Francisco Menegol. **Análise econômica dos contratos**. In: TIMM, Luciano Benetti (Coord.). **Direito e economia no Brasil: estudos sobre a Análise Econômica do Direito**. 4. ed. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021. *E-book*, p. 242-271.



Considerações sobre o cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho nos contratos administrativos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra

Armando Mauricio Varella Neto

Graduado em Engenharia Mecânica; Pós-graduado em Engenharia de Segurança do Trabalho; em Direito do Trabalho e Previdenciário; Técnico de Controle Externo do TCESP
avarella@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo trazer uma reflexão sobre as atribuições da comissão do contrato relativas ao cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho pela contratada, considerando que os contratos administrativos com mão de obra exclusiva são admitidos no ordenamento jurídico e são rotineiros na Administração Pública, sob o enfoque da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021 –, e do Capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Para tanto, inicialmente aborda os direitos constitucionais e os direitos trabalhistas. Na sequência, foca os contratos de terceirização de mão de obra e as responsabilidades e competências dos atores envolvidos na sua execução. Por fim, desenvolve sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas e as cláusulas contratuais necessárias relativas à segurança e à medicina do trabalho, destacando eventuais doutrinas, jurisprudências e legislação correlacionadas ao tema. Em seu desfecho, conclui que se faz necessária a interpretação cumulada com outras normas legais, inclusive as infralegais, e a capacitação dos atores da execução contratual para a efetividade dos contratos administrativos e do princípio da proteção ao trabalhador.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Contratos administrativos; Regime de dedicação exclusiva de mão de obra; Normas de segurança e de medicina do trabalho.

ABSTRACT

This article offers a reflection on the responsibilities of the contract committee concerning the compliance with occupational health and safety standards by the contracted company, considering that labor outsourcing contracts are permitted in the legal system and are routine in Public Administration, under the focus of the New Law on Public Tenders and Administrative Contracts – Law nº 14.133/2021 – and Chapter V of the Consolidation of Labor Laws. For this purpose, it initially addresses constitutional rights and labor rights. Then, it focuses on labor outsourcing contracts and the responsibilities of the parties involved in their execution. Finally, it discusses compliance with labor obligations and the necessary contractual clauses related to occupational health and safety, highlighting possible doctrines, case law and legislation related to the theme. In its conclusion, it concludes that it is necessary to interpret in conjunction with other legal norms, including sub-legal norms, and to train those involved in contract execution for the effectiveness of administrative contracts and the principle of worker protection.

KEYWORDS: Public Administration; Administrative contracts; Labor outsourcing contracts; Occupational health and safety.



INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e de contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, revogando as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, que versavam sobre a matéria.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece expressamente, no § 2º do artigo 121, a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações da contratada, nos casos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Ademais, no intuito de assegurar o princípio da isonomia dos licitantes, o §1º do artigo 63 determina a exigência de declaração de que suas propostas compreendem a integralidade



dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas. Desse modo, o licitante também deve ter previsto em sua proposta o ônus dos encargos trabalhistas, inclusive os decorrentes do pagamento de adicional, do fornecimento dos equipamentos de proteção individual, da elaboração e da manutenção do Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) e do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), dentre outras medidas de segurança e de medicina do trabalho.

Nesse sentido, o Capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) elenca tais medidas que, se efetivamente cumpridas, contribuem para a manutenção das condições mínimas de segurança, previnem acidentes e doenças ocupacionais e asseguram o princípio da proteção do trabalhador.

Assim, o objetivo deste artigo é contribuir para a análise do papel da gestão de contrato no cumprimento das obrigações trabalhistas relativas às normas de segurança e de medicina do trabalho nos contratos administrativos desse regime. Ainda, contribuir para a discussão e para o aprimoramento de como tais condições devem ser acompanhadas e fiscalizadas, com base na Lei nº 14.133/2021 e nas demais normas infraconstitucionais.

1. DO DIREITO À SEGURANÇA E À MEDICINA DO TRABALHO

A Constituição Federal de 1988 (CRFB), em seu artigo 1º, incisos III e IV, menciona a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos do Estado Democrático e de Direito, enquanto, em seu artigo 6º, dispõe que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Mafra (2014) realça que a CRFB visa assegurar o bem-estar, um elemento contemplado no conceito de saúde da Organização Mundial de Saúde: a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social.

Diante destes aspectos, destaca Alvarenga (2022) que o Direito do Trabalho não pode atuar em desconformidade com estes preceitos constitucionais.

Assim, no tocante à segurança e à medicina do trabalho – expressamente citados no artigo 7º da CRFB –, a CLT a aborda em seu Capítulo V. Correa (2018) salienta que a matéria é de ordem pública, portanto, norma de indisponibilidade absoluta.

Dentre seus diversos artigos, cabe mencionar que o mencionado capítulo da CLT dispõe sobre as competências dos órgãos públicos, das empresas e dos empregados, a constituição dos cipeiros e dos serviços especializados, os equipamentos de proteção individual, os exames ocupacionais, as ordens de serviços, as medidas preventivas/protetivas e as atividades insalubres e perigosas.

Portanto, consoante ensinamentos de Alvarenga (2022), o direito tutelar do trabalho possui a prerrogativa de garantir ao ser humano a sua existência digna, além do seu bem-estar individual, social e coletivo. Ademais, Cardella (2018) enfatiza que as normas de segurança não devem ser “desafiadas”, pois acidentes não possuem uma causa única, são resultantes de uma interação complexa entre diversos fatores.

2. DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

Garcia (2013) menciona que a terceirização pode ser entendida como “a transferência de certas atividades do tomador de serviços, passando a ser exercidas por empresas distintas”. Ademais, Martins (1997) e Giroto (2020) citam que possui como vantagem a redução de custos e o ganho em produtividade, qualidade e eficiência técnica.

Cuéllar (2020) cita que a terceirização não se concretiza apenas por estes benefícios, mas, também, pela ausência de servidores para a realização de determinadas atividades em função de aposentadorias, da extinção de cargos ou da natureza dos serviços.

Inclusive, conforme Guia de Gestão de Riscos do STF (2019), uma forma de tratamento de riscos é o seu compartilhamento através da subcontratação da atividade.

No âmbito da Administração Pública federal é lícita a terceirização, nos termos do Decreto nº 9.507/2018, que inclusive dispõe sobre cláusulas contratuais obrigatórias e sobre a gestão e fiscalização da execução contratual.

Neste ponto, é oportuno destacar o inciso II da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que versa que a “contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta

ou fundacional”, uma vez que não estão investidos em cargos, empregos ou funções públicas consoante artigo 37, II, e § 2º da CRFB (Garcia, 2013; Giroto, 2020).

Adiante, no mesmo sentido do Decreto citado, o artigo 48 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade. Ademais, o inciso XVI do art. 6º da mesma Lei, define como serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra:

aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Acerca das atividades que podem ser terceirizadas pela Administração Pública, cabe mencionar ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou sobre a superação da dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim, no sentido de que é imprecisa, artificial e incompatível com a dinâmica da economia moderna (Recurso Extraordinário nº 760.931-DF, Recurso Extraordinário nº 958.252/MG – Tema 725 de Repercussão Geral – e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324).

Em suma, a legislação e a jurisprudência admitem a contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Administração Pública, porém há de se falar sobre a delimitação da sua responsabilidade.

3. DOS ATORES DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Cuéllar (2020) destaca a importância do papel do Estado em relação à proteção e à valorização dos trabalhadores, devendo, principalmente, realizar seu papel fiscalizador.

De acordo com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, somente a contratada será responsável pelos encargos previdenciários e trabalhistas, porém, exclusivamente nas contratações com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas caso comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, *in verbis*:

Lei 14.133/2021, Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.

§ 5º O recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Tal entendimento já estava pacificado, na vigência da lei anterior, consoante Recurso Extraordinário nº 760.931-DF do STF (Tema 246 de Repercussão Geral) e item V da Súmula nº 331 do TST.

Considerando os aludidos preceitos, Cuéllar (2020) e Garcia (2013) destacam que se admite a responsabilidade nos casos de culpa *in eligendo* (decorrente da escolha de empresas inidôneas) e de culpa *in vigilando* (ausência da fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, incluindo o atendimento das normas trabalhistas).

No tocante às normas de segurança e de medicina do trabalho, a Lei nº 14.133/2021 não as cita expressamente, sendo oportuno salientar o § 3º do artigo 5º-A (referente a prestação de serviços) e o § 1º do artigo 9º (referente a trabalho temporário) da Lei nº 6.019/1974, alterada pela denominada Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017):

Lei nº 6.019/1974, Art. 5º, § 3º É responsabilidade da contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato. (...)

Art. 9º, § 1º É responsabilidade da empresa contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou em local por ela designado.



Neste mesmo sentido, cabe destacar o disposto no Decreto nº 10.854/2021, que regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista:

Decreto nº 10.854/2021, Art. 39, § 8º A empresa contratante será responsável pelas infrações relacionadas às condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado nas suas dependências ou em local previamente convencionado em contrato, observado o disposto no § 3º do art. 5º-A da Lei nº 6.019, de 1974. (...)

Art. 55. É responsabilidade da empresa tomadora de serviços ou cliente garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou em local por ela designado.

No intuito de assegurar o acompanhamento e a fiscalização contratual pelo órgão ou entidade, a Lei nº 14.133/2021 previu que constará do termo de referência (art. 6º, XXIII, f) e do Contrato (art. 92, XVIII) o modelo de gestão do contrato. Ainda, que o estudo técnico preliminar deverá abordar sobre a capacitação prévia de servidores para a fiscalização e a gestão contratual (art. 18, § 1º, X), considerando as deficiências ou limitações que possam impedir o cumprimento de suas atribuições (TCU, 2024).

Adiante, a Lei nº 14.133/2021 menciona que a comissão de acompanhamento e de fiscalização – vulgo, comissão do contrato – será composta por fiscais e por gestores de contrato, fazendo-se necessária a regulamentação da sua atuação, apesar de elencar algumas de suas atribuições, *in verbis*:

Lei nº 14.133/2021, Art. 7º, § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (...)

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no **caput** deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

O TCESP (2022), em seu manual, destaca que a conduta dos servidores designados para a comissão do contrato será examinada para apuração de culpa ou dolo, em devido processo instaurado, portanto, cabendo o direito de regresso. Nesse sentido, é de suma importância o adequado acompanhamento e a adequada fiscalização tanto do “cumprimento das cláusulas que descrevem o objeto e as condições de execução”, quanto das “que definem forma de pagamento, cumprimento de obrigações acessórias e penalidades”.

Assim, verifica-se necessária a regulamentação no intuito de segregar as atividades sob a responsabilidade de cada ator da execução contratual: os gestores e os fiscais. O TCU (2024), em seu manual, visou sintetizar o assunto:

Em resumo, o gestor do contrato coordena as atividades de fiscalização e toma decisões sobre prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, sanções e extinção do contrato, além de realizar o recebimento definitivo do objeto. Já os fiscais de contrato reportam-se ao gestor do contrato e são responsáveis por fiscalizar a execução do contrato, acompanhando o adimplemento das obrigações pelo contratado, para fins de recebimento provisório. O fiscal técnico avalia a execução do objeto nos moldes contratados, enquanto o fiscal administrativo acompanha o cumprimento dos aspectos administrativos do contrato.

A regulamentação do § 3º do artigo 8º da Lei nº 14.133/2021, acerca da atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação, dos gestores e dos fiscais de contratos, se deu sob o Decreto Federal nº 11.246/2022 para o âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e sob o Decreto Estadual nº 68.220/2023 no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.

Em suma, os gestores e os fiscais são a primeira linha de frente junto à execução contratual.

4. DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS

4.1 Do adicional

A Lei nº 14.133/2021 preceitua, em rol não taxativo, algumas das comprovações do cumprimento das obrigações trabalhistas que devem ser verificadas pela comissão do contrato:



Lei nº 14.133/2021, Art. 50. Nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao:

I - registro de ponto;

II - recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;

III - comprovante de depósito do FGTS;

IV - recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;

V - recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;

VI - recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva. (...)

Art. 121, § 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.

§ 5º O recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Visando a uma leitura cumulada, cabe mencionar que a CLT trata sobre a Segurança e a Medicina do Trabalho em seu Capítulo V. Em uma comparação entre aquele capítulo e a Lei nº 14.133/2021, observa-se, na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, uma menção expressa e genérica apenas dos adicionais trabalhistas (art. 50, IV). Por sua vez, o capítulo da CLT visa elencar especificamente quais seriam esses adicionais: o adicional de insalubridade e o adicional de periculosidade – os quais serão abordados a seguir.

Nos termos do artigo 189 da CLT, serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos. Tais limites são previstos na Norma Regulamentadora nº 15 – Atividades e Operações Insalubres (NR-15) e ensejam o adicional de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da região, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo.

Adiante, nos termos do artigo 193 da CLT, serão consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a: inflamáveis,

explosivos ou energia elétrica; roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial; colisões, atropelamentos ou outras espécies de acidentes ou violências nas atividades profissionais dos agentes das autoridades de trânsito; e as atividades de trabalhador em motocicleta. A regulamentação se dá pela Norma Regulamentadora nº 16 – Atividades e Operações Perigosas (NR-16) e enseja o adicional de 30% (trinta por cento) sobre o salário sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participações nos lucros da empresa.

No tocante a esses adicionais, no artigo 194, a CLT menciona que o direito do empregado ao adicional de insalubridade ou de periculosidade cessará com a eliminação do risco à sua saúde ou integridade física, nos termos da seção em que o artigo está inserido e das normas expedidas pelo Ministério do Trabalho.

É oportuno mencionar a inclusão dos artigos 611-A e 611-B decorrente da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017). O primeiro dispõe que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando dispuser, dentre outros assuntos, sobre enquadramento do grau de insalubridade, enquanto o segundo dispõe que constitui objeto ilícito da convenção e do acordo, exclusivamente, a supressão ou a redução de certos direitos, dentre os quais o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas e os direitos advindos de normas de saúde, higiene e segurança do trabalho.

Não obstante, o tema possui certa complexidade, sendo firmados diversos entendimentos sumulados. A título de exemplo, citamos orientações acerca da competência de órgãos e da justiça (Súmulas nº 194 e nº 736 do STF), do direito em si (Súmulas nº 212 e nº 460 do STF; Súmulas nº 39, nº 248, nº 293, nº 448 e nº 453 do TST), do caráter eventual, permanente ou intermitente (Súmulas nº 47, nº 361, nº 364 e nº 447 do TST), da eficácia dos equipamentos de proteção (Súmulas nº 80 e nº 289 do TST) e da base de cálculo (Súmula Vinculante nº 4 do STF; Súmula nº 307 do STF; Súmulas nº 70, nº 132, nº 139, nº 191 e nº 228 do TST).

Portanto, pondera-se que a comprovação do cumprimento destes adicionais trabalhistas requer um conhecimento vasto de legislação, normas regulamentadoras, convenção coletiva, jurisprudências, entre outros.

4.2 Dos equipamentos de proteção individual

Avançando nas considerações sobre as obrigações trabalhistas relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, passaremos a discorrer sobre os equipamentos de proteção individual (EPI).



A Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em seu Anexo VIII – Da Fiscalização Técnica e Administrativa, menciona que a comissão do contrato deve verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados, e que tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados equipamentos de proteção individual.

Conforme dispõe o artigo 166 da CLT, a empresa é obrigada a fornecer aos empregados, gratuitamente, EPI adequado ao risco e em perfeito estado de conservação e funcionamento, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde dos empregados.

Portanto, pondera-se que a comissão do contrato deve avaliar os documentos de controle de fornecimento de equipamentos de proteção individual e, por analogia, de vestuário.

4.3 Dos programas

Preliminarmente se destaca, nos termos do artigo 155 da CLT, que incumbe ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e de medicina do trabalho estabelecer normas nos limites de sua competência.

Dentre as normas regulamentadoras, cabe discorrer sobre a NR nº 01 – Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e a NR nº 07 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO).

Dispõe a NR-01 que a organização deve: evitar os riscos ocupacionais; identificar os perigos e possíveis lesões ou agravos à saúde; avaliar os riscos ocupacionais; classificar os riscos ocupacionais para determinar a necessidade de adoção de medidas de prevenção; implementar medidas de prevenção de acordo com a classificação e a prioridade estabelecida; e acompanhar o controle dos riscos ocupacionais.

Para isso, institui o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e prevê que este deve constituir o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), que, por sua vez, contém, no mínimo, o inventário de riscos e o plano de ação. Acerca do inventário de riscos e do plano de ação define:

- NR-01, 1.5.7.3.2 O inventário de riscos ocupacionais deve contemplar, no mínimo, as seguintes informações:
- a) caracterização dos processos e ambientes de trabalho;
 - b) caracterização das atividades;
 - c) descrição dos perigos, com a identificação das fontes e/ou circunstâncias;
 - d) indicação das possíveis lesões ou agravos à saúde decorrentes da exposição dos trabalhadores aos perigos;

- e) indicação dos grupos de trabalhadores expostos aos perigos;
 - f) descrição das medidas de prevenção implementadas;
 - g) caracterização da exposição dos trabalhadores aos perigos;
 - h) dados da análise preliminar ou do monitoramento das exposições a agentes físicos, químicos e biológicos e os resultados da avaliação de ergonomia nos termos da NR-17; e
 - i) avaliação dos riscos, incluindo a classificação para fins de elaboração do plano de ação. (...)
- 1.5.5.2.1 A organização deve elaborar plano de ação, indicando as medidas de prevenção a serem introduzidas, aprimoradas ou mantidas [...].

Portanto, a verificação do PGR da contratada é uma forma de avaliar o cumprimento das diretrizes e dos requisitos para o gerenciamento de riscos ocupacionais e para as medidas de prevenção em segurança e saúde no trabalho, inclusive sobre o fornecimento de equipamentos de proteção.

Já a NR-07 estabelece diretrizes e requisitos para o desenvolvimento do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) nas organizações, com o objetivo de proteger e preservar a saúde de seus empregados em relação aos riscos ocupacionais, conforme avaliação de riscos do PGR da organização.

A norma dispõe que o PCMSO deve incluir ações de vigilância passiva da saúde ocupacional, a partir de informações sobre a demanda espontânea de empregados que procurem serviços médicos, e de vigilância ativa da saúde ocupacional, por meio de exames médicos (clínicos e complementares).

No tocante aos exames, a Instrução Normativa nº 5/2017 menciona que a comissão do contrato deve verificar os exames dos colaboradores da contratada que prestarão os serviços, assim como dos colaboradores dispensados.

Portanto, pondera-se que a verificação do PCMSO da contratada é uma forma de avaliar o cumprimento das ações de vigilância passiva e de vigilância ativa da saúde ocupacional.

4.4 Dos treinamentos

No tocante aos treinamentos, a Instrução Normativa nº 5/2017 cita que a comissão do contrato deve verificar os comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato.

Nesse aspecto cabe mencionar que, dependendo da atividade laboral ou da atividade econômica, aplica-se a disposição das normas regulamentadoras setoriais e especiais, além das gerais, que institui treinamentos e periodicidades variadas, conforme o caso.

A título de exemplo, a NR nº 35 – Trabalho em Altura (usual em serviços de manutenção predial, de limpeza de vidro e de manutenção de elevadores) dispõe que o treinamento inicial deve possuir carga horária mínima de 8 (oito) horas e sua reciclagem, de mesma carga horária, deve ocorrer a cada 2 (dois) anos.

A NR nº 10 – Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade (comum em serviços de manutenção predial e em obras), em seu Anexo III, também prevê uma reciclagem a cada 2 (dois) anos, porém o treinamento é dividido em curso básico e curso complementar, cada um com carga horária de 40 (quarenta) horas.

Por sua vez, a NR nº 18 – Segurança e Saúde no Trabalho na Indústria da Construção (também comum em serviços de manutenção predial e em obras) exemplifica diversos treinamentos em seu Anexo I, que variam de 4 (quatro) a 120 (cento e vinte) horas dependendo da operação/atividade, com reciclagem anual ou bienal.

Por fim, a NR nº 11 – Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais, a NR-12 – Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos e a NR nº 17 – Ergonomia dispõem sobre treinamento obrigatório para determinadas condições de trabalhos com equipamentos, máquinas e ferramentas.

Portanto, pondera-se que o acompanhamento dos treinamentos requer um conhecimento sobre as disposições nas normas regulamentadoras, conforme atividades e operações previstas no escopo contratual.

4.5 Da comissão interna de prevenção de acidentes e de assédio

A Instrução Normativa nº 5/2017 ainda faz um destaque aos cipeiros, ao mencionar que a comissão do contrato deve certificar de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante e estabilidade acidentária).

A NR-05 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (CIPA) tem por objetivo a prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, de modo a tornar compatível permanentemente o trabalho com a preservação da vida e promoção da saúde do trabalhador.

No caso das organizações contratadas para prestação de serviços, é obrigatória a constituição de CIPA centralizada quando o número total de seus empregados na Unidade da Federação se enquadrar em seu Quadro I.

No entanto, caso o estabelecimento da contratante seja grau de risco 3 ou 4 e o número total de seus empregados no estabelecimento da contratante se enquadrar no Quadro I, a organização contratada deverá constituir uma CIPA própria no estabelecimento da contratante.

A norma ainda menciona dois adendos em relação à CIPA própria: no caso de prestação de serviços a terceiros com até 180 (centro e oitenta) dias de duração, está dispensada a sua constituição; e quando desobrigada de sua constituição, deve nomear um representante para cumprir os objetivos da NR-05 se possuir 5 (cinco) ou mais empregados no estabelecimento da contratante, sendo dispensada onde há empregado membro de sua CIPA centralizada.

A norma ainda define, em seu item 5.8.6, que, quando aplicável, a organização contratante deve exigir da organização prestadora de serviços a nomeação do representante da NR-05.

É oportuno destacar que a CIPA, ou seu nomeado, possui como atribuições, entre outros: verificar os ambientes e as condições de trabalho visando identificar situações que possam trazer riscos para a segurança e saúde dos trabalhadores; participar no desenvolvimento e implementação de programas relacionados à segurança e saúde no trabalho; acompanhar o processo de identificação de perigos e avaliação de riscos bem como a adoção de medidas de prevenção implementadas pela organização; e acompanhar a análise dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho.

Diante do exposto, verifica-se que os cipeiros possuem uma atuação importante no cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho, sendo também atores importantes no acompanhamento e na fiscalização.

Portanto, pondera-se que a comissão do contrato deve compreender o grau de risco de sua própria organização para melhor avaliar a forma do cumprimento da constituição dos cipeiros – que, inclusive, possuem o direito à estabilidade no emprego (inciso II do artigo 10º do ADCT da CRFB e artigo 165 da CLT) – ou do nomeado e se ocorre efetivamente a sua ação no contrato pactuado.

4.6 Dos serviços especializados em segurança e em medicina do trabalho

Por analogia, consoante artigo 162 da CLT e NR nº 04, a contratada deverá constituir um “grupo de profissionais especializados” constituído por médico do trabalho, engenheiro de segurança do trabalho, técnico de segurança do trabalho, enfermeiro do trabalho e auxiliar/



técnico em enfermagem do trabalho, conforme composição disposta em seu Anexo II, nas modalidades individual, regionalizado ou estadual, conforme o caso.

A esse “grupo”, denominado SESMT, compete, entre outros: elaborar ou participar da elaboração do inventário de riscos; acompanhar a implementação do plano de ação do PGR; acompanhar e participar nas ações do PCMSO; implementar medidas de prevenção; promover a realização de atividades de orientação, informação e conscientização dos trabalhadores para a prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho; responsabilizar-se tecnicamente pela orientação quanto ao cumprimento das normas regulamentadoras; e conduzir ou acompanhar as investigações dos acidentes e das doenças relacionadas ao trabalho.

Diante do exposto, verifica-se que o SESMT possui uma atuação importante no cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho, sendo também um ator importante no acompanhamento e na fiscalização.

Portanto, pondera-se que a comissão do contrato deve verificar o cumprimento da constituição desse “grupo” e se ocorre efetivamente a sua ação no contrato pactuado.

5. DAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS

Apesar de a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 9.507/2018 tratarem das cláusulas necessárias, cabe destacar os artigos 2º e 3º do Decreto nº 12.174/2024, que dispõe sobre as garantias trabalhistas a serem observadas na execução dos contratos administrativos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

Decreto nº 12.174/2024, Art. 2º Os contratos administrativos conterão cláusulas que disponham sobre:

I - o cumprimento das normas de proteção ao trabalho, inclusive aquelas relativas à segurança e à saúde no trabalho;

II - a erradicação do trabalho análogo ao de escravo e do trabalho infantil, com previsões sobre as obrigações de:

a) não submeter trabalhadores a condições degradantes de trabalho, jornadas exaustivas, servidão por dívida ou trabalhos forçados;

b) não utilizar qualquer trabalho realizado por menor de dezesseis anos de idade, exceto na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos de idade, observada a legislação pertinente; e

c) não submeter o menor de dezoito anos de idade à realização de trabalho noturno e em condições perigosas e insalubres e à realização de atividades constantes na Lista de Piores Formas de Trabalho Infantil, aprovada pelo Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008;

III - a recepção e o tratamento de denúncias de discriminação, violência e assédio no ambiente de trabalho; e

IV - a responsabilidade solidária da empresa contratada por atos e omissões de eventual empresa subcontratada que resultem em descumprimento da legislação trabalhista.

Art. 3º Os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra conterão cláusulas que assegurem aos trabalhadores:

I - a previsibilidade da época de gozo de suas férias, com vistas a conciliar o direito ao descanso e à garantia do convívio familiar com as necessidades do serviço; e

II - a possibilidade de compensação de jornada de trabalho, desde que compatível com a natureza dos serviços, nas hipóteses de:

a) diminuição excepcional e temporária da demanda de trabalho, inclusive em razão de recesso de final de ano, quando houver; e

b) necessidade eventual de caráter pessoal de trabalhador em que não se mostre eficiente ou conveniente convocar trabalhador substituto.

Parágrafo único. Os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra conterão cláusulas que assegurem o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, nos termos do disposto no art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observado o disposto no art. 8º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.

Assim, uma vez delimitada a amplitude de verificação do cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho, é oportuna a sua menção expressa no contrato administrativo.

Cabe mencionar que diversos órgãos elaboram atos administrativos normativos e ordinatórios no intuito de contemplar e disciplinar o tema. No âmbito do TCESP, a Ordem de Serviço GP nº 02/2001 menciona que a comissão do contrato deve solicitar comprovantes de equipamento de proteção individual e de uniforme, da saúde ocupacional e do seguro de vida.

O Conselho Nacional de Justiça já se utiliza de manual específico de gestão de contratos (2013), no qual menciona que são obrigações adicionais verificar documento que comprove a contratação de seguro contra os riscos de acidentes do trabalho para os empregados e verificar se os empregados da contratada exercem suas funções com uso adequado dos uniformes, crachás de identificação e equipamentos de proteção individual e com observância das normas de segurança do trabalho.

Em entendimento similar, o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região dispõe em seu manual de gestão e fiscalização (2023) que se enquadra como uma fiscalização especial verificar o cumprimento das normas de segurança do trabalho (PGR, PCMSO, ASO e EPI) e as estabilidade provisórias (cipeiro, gestante, estabilidade acidentária).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu abordar questões legais, doutrinárias e jurisprudenciais relativas ao cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho nos contratos administrativos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.



Embora a Lei nº 14.133/2021 contemple o cumprimento das obrigações trabalhistas, trata o assunto de forma geral, não detalhando os aspectos de segurança e de medicina do trabalho. Assim, faz-se necessária a interpretação cumulada com outras normas legais.

Ainda, o presente estudo demonstrou que normas infralegais também são relevantes para a devida realização das atividades da comissão do contrato, uma vez que visam detalhar e explicitar a sua execução. Nesse sentido, cabe aos órgãos elaborarem seus próprios atos ou observarem as orientações de outrem, no intuito de fazer cumprir as disposições sob sua responsabilidade, em especial do Capítulo V da CLT.

Por fim, cabe à Administração Pública e aos atores da execução contratual buscar treinamentos/capacitações e desenvolver ferramentas para a efetividade dos contratos administrativos e do princípio da proteção ao trabalhador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. **A função precípua do direito do trabalho**. Revista Fórum Justiça do Trabalho, Belo Horizonte, ano 39, n. 467, p. 4162, nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Gestão de Contratos**. 1ª Edição. 2013.

_____. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

_____. **Normas Regulamentadoras**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes>.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Guia de gestão de riscos** [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: STF, Secretaria de Gestão Estratégica, Escritório de Gestão Aplicada, 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Licitações e Contratos**: principais aspectos da fase preparatória e gestão contratual. São Paulo, 2022.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. 3ª Edição. 2023.

CARDELLA, Benedito. **Segurança no trabalho e prevenção de acidentes**: uma abordagem holística – segurança integrada à missão organizacional com produtividade, qualidade, preservação ambiental e desenvolvimento de pessoas / Benedito Cardella. – 2. ed. – [2. reimpr.] – São Paulo: Atlas, 2018.

CORREA, Henrique. **Direito do Trabalho**. 12. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

CUÉLLAR, Leila. **Reflexões acerca dos contratos de terceirização celebrados pelo poder público e a inserção de “cláusulas sociais”**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 131-157, out./dez. 2020.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Responsabilidade da Administração Pública na terceirização de serviços**. Revista Fórum Trabalhista – RFT, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 79-94, jan./fev. 2013.

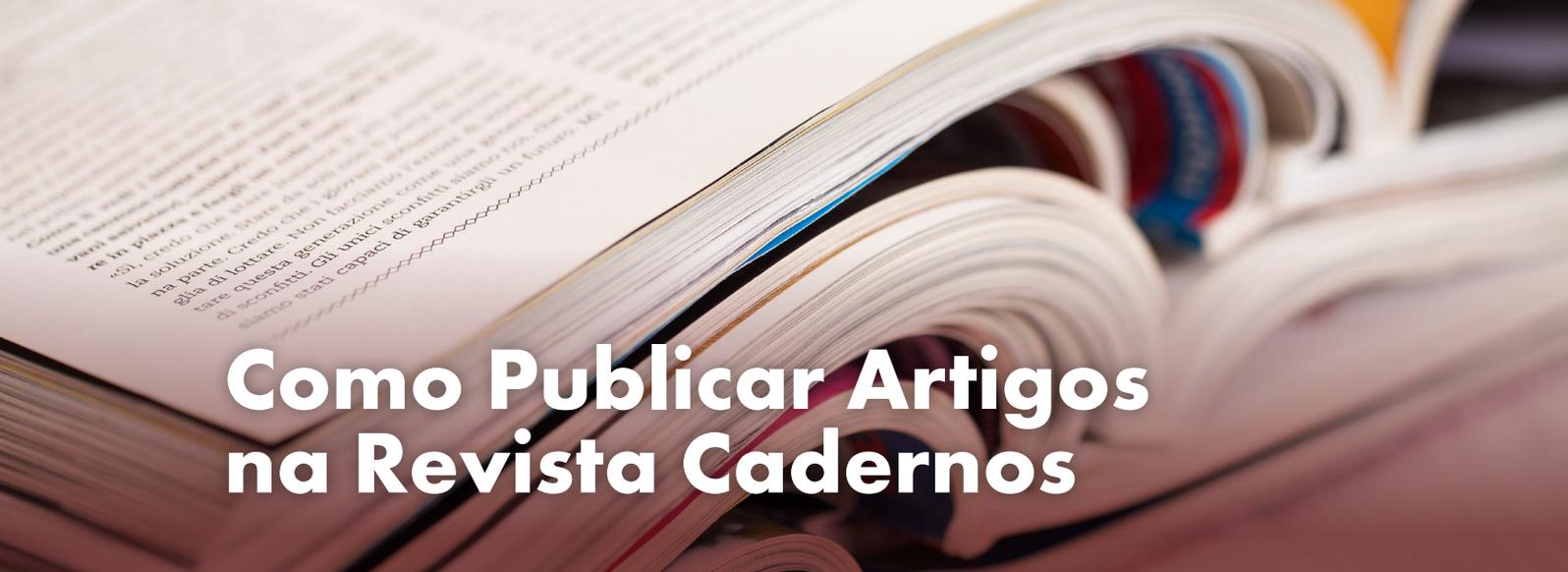
GIROTO, Maira Coutinho Ferreira. **Considerações sobre a Inclusão dos Contratos de Terceirização de Mão de Obra nas Despesas de Pessoal**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP, São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, edição nº 10, 1º semestre de 2020, p. 36-48.

MAFRA, Juliana Beraldo. **A Ineficiência da Monetização da Saúde do Trabalhador**. Revista Fórum Justiça do Trabalho – RFJT, Belo Horizonte, ano 31, n. 371, nov. 2014.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SÃO PAULO. **Ordem de Serviço GP nº 02/2001**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 111 (101), 30/05/2001, p. 35. Disponível em: <https://doe.tce.sp.gov.br/v/pdf/2001/05/doe-tce-2001-05-30.pdf>.





Como Publicar Artigos na Revista Cadernos

SUBMISSÃO DE ARTIGOS

Como parte do processo, os autores devem verificar a compatibilidade da submissão com os itens a seguir, tendo em vista que a inobservância das normas implicará devolução dos artigos.

- A contribuição deve ser original, inédita e não estar sendo avaliada para publicação em outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”, conforme orientações adiante no passo a passo do procedimento de encaminhamento.
- Deverá haver compatibilidade com a temática da Revista Cadernos, observando-se as peculiaridades em caso de edição especial.
- O arquivo da submissão deverá estar em formato tipo Word (*.doc ou .docx).
- As URLs para as referências devem ser informadas quando possível.
- O texto deverá estar em espaço simples.
- Deve-se usar a fonte Times New Roman em tamanho 12 para o corpo/texto. Citações, legendas e notas de rodapé em tamanho 10.
- As figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.
- O texto deve observar todas as regras previstas na página <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/about/submissions>.

ENCAMINHAMENTO

Só serão aceitas obras de autores cadastrados no site dos Cadernos, com o preenchimento do formulário online.

Todas as submissões serão feitas através do site dos Cadernos.

São cinco passos rápidos:

Início: Neste passo, você deve conhecer e concordar com as condições de publicação. Leia e selecione a Seção que você acredita ser mais adequada para seu artigo e marque as caixas de seleção. Neste momento, também, você pode colocar seus comentários para o editor. Salve e continue.

Transferência do manuscrito: Neste passo, você escolhe o componente do artigo – normalmente, o texto do artigo – e envia o texto do arquivo (sempre em formato tipo Word - .doc ou .docx). É possível também transferir arquivos complementares para este artigo (por exemplo, uma ilustração que servirá de capa do artigo). Salve e continue.

Inclusão de metadados: Nesse passo, você deve incluir o título, um resumo e as palavras-chave do seu artigo. As palavras chaves devem estar separadas por ponto. Se necessário, pode incluir nesse passo outros contribuidores (autores) do seu artigo.

Confirmação: Você pode voltar e conferir todos os passos anteriores. Tudo OK? Salve e continue.

Próximos passos: Agora, é aguardar enquanto seu artigo passa por nosso processo de avaliação. Você receberá informações por e-mail.

O processo de publicação

1. O artigo é enviado.
2. O artigo passa por um processo de avaliação. Neste processo, pode haver aprovação, rejeição, um pedido de correção ou melhoria ou, ainda, a recomendação para que seja submetido para outra publicação.
3. Sendo aprovado, o artigo vai para formatação e publicação. Neste processo, pode haver ainda mais pedidos de correção para o autor ou pedidos de complementação do artigo.
4. O artigo é programado para publicação.
5. O artigo é publicado.



INFORMAÇÕES GERAIS

A desconsideração das normas apresentadas implicará a recusa do trabalho.

A partir da aceitação, avaliadores selecionados em função da área de especialidade analisarão o artigo de acordo com os parâmetros científicos em vigor. A equipe editorial repassará o parecer ao candidato assim que terminar o processo de avaliação, juntamente de eventuais indicações de ajustes no artigo.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista Cadernos não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autorais, na forma da lei.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista Cadernos, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

Endereços do TCE SP

CAPITAL

Prédio-Sede e Anexo I

Endereço: Av. Rangel Pestana, 315
São Paulo - SP
Telefone: (11) 3292-3266

Anexo II

Endereço: Rua Venceslau Brás, 183
São Paulo - SP
Telefone: (11) 3292-3266

UNIDADES REGIONAIS

Unidade Regional 1

Araçatuba

Endereço: Av. Café Filho, 402
Araçatuba - SP
Telefone: (18) 3609-9700

Unidade Regional 2

Bauru

Endereço: Rua José Francisco Augusto, 5-4
Bauru - SP
Telefone: (14) 3109-2350

Unidade Regional 3

Campinas

Endereço: Av. Carlos Grimaldi, 880
Campinas - SP
Telefone: (19) 3706-1700

Unidade Regional 4

Marília

Endereço: Rua Professor Francisco Morato, 381
Marília - SP
Telefone: (14) 3592-1630

Unidade Regional 5

Presidente Prudente

Endereço: Rua José Cupertino, 179
Presidente Prudente - SP
Telefone: (18) 3226-5060

Unidade Regional 6

Ribeirão Preto

Endereço: Rua Adolfo Zéio, 426
Ribeirão Preto - SP
Telefone: (16) 3995-6800

Unidade Regional 7

São José dos Campos

Endereço: Av. Heitor Vila Lobos, 781
São José dos Campos - SP
Telefone: (12) 3519-4610

Unidade Regional 8

São José do Rio Preto

Endereço: Av. José Munia, 5.400
São José do Rio Preto - SP
Telefone: (17) 3206-0800

Unidade Regional 9

Sorocaba

Endereço: Rua Marco Francisco Garcia Chiuratto, 180
Sorocaba - SP
Telefone: (15) 3238-6660

Unidade Regional 10

Araras

Endereço: Av. Maximiliano Baruto, 471
Araras - SP
Telefone: (19) 3543-2460

Unidade Regional 11**Fernandópolis**

Endereço: Rua Maria Batista, 209
Fernandópolis - SP
Telefone: (17) 3465-0510

Unidade Regional 12**Registro**

Endereço: Rua Goro Assanuma, 259
Registro - SP
Telefone: (13) 3828-7220

Unidade Regional 13**Araraquara**

Endereço: Rua Dr. Euclides da
Cunha Viana, 551
Araraquara - SP
Telefone: (16) 3331-0660

Unidade Regional 14**Guaratinguetá**

Endereço: Av. Dr. Ariberto Pereira da Cunha, 1302
Guaratinguetá - SP
Telefone: (12) 3123-2260

Unidade Regional 15**Andradina**

Endereço: Rua Pereira Barreto, 1681
Andradina - SP
Telefone: (18) 3721-7800

Unidade Regional 16**Itapeva**

Endereço: Rua Leovigildo de Almeida Camargo, nº 143
Itapeva - SP
Telefone: (15) 3524-4800

Unidade Regional 17**Ituverava**

Endereço: Rua Dom Pedro I, 520
Ituverava - SP
Telefone: (16) 3839-0376

Unidade Regional 18**Adamantina**

Endereço: Rua Josefina Dall'Antonia Tiveron, 180
Adamantina - SP
Telefone: (18) 3502-3260

Unidade Regional 19**Mogi Guaçu**

Endereço: Rua Catanduva, 145
Mogi Guaçu - SP
Telefone: (19) 3811-8300 / 3811-8339

Unidade Regional 20**Santos**

Endereço: Av. Washington Luiz, 299
Santos - SP
Telefone: (13) 3208-2400

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Equipe

Alessandro César Finardi
Bruna Castilho Marques
Bruno Chacon Fernandes
Bruno Horota Horioka
Carlos Henrique dos Reis Araújo
Cinthya Harumi Yabasse
Cintia Martins Morgado
Edmilson Manoel de Araujo
Fatima Aniceto Rodrigues dos Reis
Gabriela Giardino Costa Bernardino
Graça Aparecida Barcos
Ivan Moncoski Mangano
Jessica Okajima Gomes
José Luiz Ribeiro Vignoli Filho
Juliana Lins Piques
Luís Valdir Morales
Maria Luiza Costa Pascale
Marina Ashcar Diogo
Patrick Raffael Comparoni
Riger Lanza Galvão
Rosilene Ferreira Leite
Rosmary Donadio Tavares
Suane Jesus Aragão
Victor Jung

Edição nº 14.

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas
Públicas “Presidente Washington Luís” do Tribunal de
Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

ISSN: 2595-2412